

**DIE BILDSCHIRMTEXTZENTRALE
EINE FERNMELDEANLAGE —
BILDSCHIRMTEXT EIN FERNMELDEDIENST?**

**Eine verfassungsrechtliche Untersuchung zu den Postaufgaben
bei der Einführung eines neuen Mediums**

**INAUGURAL-DISSERTATION
ZUR**

**Erlangung des Grades eines Doktors der Rechte
bei dem**

**Fachbereich Rechtswissenschaft
der**

Freien Universität Berlin

**vorgelegt von
Ulrich von Petersdorff
Regierungsrat in Berlin (West)**

**Einreichungsjahr
1982**

1983

DIE BILDSCHIRMTEXTZENTRALE EINE FERNMELDEANLAGE -
BILDSCHIRMTEXT EIN FERNMELDEDIENST?

Eine verfassungsrechtliche Untersuchung zu den Post-
aufgaben bei der Einführung eines neuen Mediums

INAUGURAL - DISSERTATION

ZUR

Erlangung des Grades eines Doktors der Rechte

bei dem

Fachbereich Rechtswissenschaft

der

Freien Universität Berlin

vorgelegt von

Ulrich von Petersdorff
Regierungsrat in Berlin (West)

Einreichungsjahr

1982

Erstgutachter: Prof. Dr. jur. Hans-D. Jarass

Zweitgutachter: Prof. Dr. jur. Christian Graf v. Péstalozza

Tag der mündlichen Prüfung: 22. Febr. 1983



Einleitung	8
A. Die Bildschirmtextdienste	14
B. Das Bildschirmtextsystem in der Mediendiskussion	20
1. Überblick	20
2. Die Stellungnahme der Rundfunk- referenten und der Beschluß des Bundeskabinetts vom 24. Juni 1981	25
C. Die Kommunikationsbegriffe und Probleme der Verbandskompetenz bei herkömmlichen Medien und bei Bildschirmtext	29
1. "Massenkommunikation" als sozialer Prozeß	29
2. "Massenkommunikation" als normativer Begriff	35
3. "Individualkommunikation" als norma- tiver Begriff	38
4. Stellungnahme	40
5. Postalische Aktivitäten im Medienbe- reich und die Kommunikationsfreiheit	45
6. Bildschirmtext und die Kommunikations- begriffe	51

D.	Die Darlegungen des Ktk-Berichts	57
E.	Die Verwaltungskompetenz der Bundespost	63
1.	Die Verbandskompetenz des Bundes für die Postverwaltung	63
2.	Die Kategorien gegenwärtiger Postaufgaben	66
3.	Die gesetzesfreie Wahrnehmung von Postaufgaben	71
4.	Die "Teilnahme am Wirtschaftsleben" und die Postkompetenzen im Spannungsfeld des Föderalismus	78
5.	Auslegungsprobleme der Sachzuweisungsvorschriften (Art. 87 Abs. 1 i.V.m. Art. 73 Nr. 7 GG)	82
6.	Der Begriff des Postwesens	87
6.1	Entstehungsgeschichtliche Aspekte	87
6.2	Die Theoriebildung zum Begriff des Postwesens	91
6.3	Der Transport- und Übermittlungseffekt	98
7.	Der Begriff des Fernmeldewesens	104
7.1	Entstehungsgeschichtliche Aspekte	104
7.2	Die Rechtsprechung zum Begriff des Fernmeldewesens	109
7.3	Stellungnahme zur Rechtsprechung	113

7.4	"Fernmeldewesen" als erweiterter Aufgabenbegriff	115
7.5	Die Fernmeldedienste	118
7.5.1	Die Übermittlungsdienste	118
7.5.2	Die Informationsdienste	122
7.5.3	Signalproduktion und Informationsspeicherung bei den Fernmeldediensten	124
8.	Das verfassungsrechtlich definierte Post- und Fernmeldewesen in kommunikationstheoretischer Hinsicht	129
9.	Datenfernverarbeitung und die Grenzen des Fernmeldewesens	136
9.1	Das Strukturmodell von Datenfernverarbeitungssystemen	137
9.2	Bewertung	144
F.	Die Funktionen der Bildschirmtextzentrale und der Begriff der Postverwaltung	150
1.	Die Erörterung der Datenfernverarbeitung durch die Bildschirmtextzentrale im Schrifttum	150
2.	Stellungnahme	157
3.	Bildschirmtext und die Kommunikationsphasen	161
3.1	Publizistische ("massenkommunikative") Inhaltsvermittlung ("Information für mehrere")	161

3.2	Individualkommunikation ("Information für einzelne")	169
4.	Die Kommunikationsstruktur im Bildschirmtextsystem	173
4.1	Die Kommunikation zwischen Teilnehmern und Bildschirmtextzentrale	173
4.2	Die Kommunikationsstruktur und die Datenschutzgesetze	176
4.3	Die Vermittlung zu externen Rechnern	180
G.	Zuständigkeit der Post kraft Sachzusammenhangs	186
1.	Das Strukturmodell von Bildschirmtext (Beschreibung)	187
2.	Die Schnittstellenproblematik in der Darstellung der Post	191
3.	Ergebnis	199
H.	Zuständigkeit der Post kraft Natur der Sache	201
I.	Gesamtwertung und Ausblick	204
J.	Zusammenfassung	211
	Literaturverzeichnis	215

Abkürzungsverzeichnis

AfP	Archiv für Presserecht
AÖR	Archiv für öffentliches Recht
ArchPF	Archiv für Post- und Fernmeldewesen
Art	Artikel
BB	Betriebsberater
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BDZV	Bundesverband der deutschen Zeitungsverleger
BGBI	Bundesgesetzblatt
BiTEG	Bildschirmtexterprobungsgesetz
BVerfGE	Bundesverfassungsgericht Entscheidungssammlung
BVerwGE	Bundesverwaltungsgericht Entscheidungssammlung
BT	Bundestag
CCITT	Comité Consultatif International Télégraphique et Téléphonique Genève
DEE	Datenendeinrichtung
DirRufVO	Direktrufverordnung
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DS	Datenstation

DVB1	Deutsches Verwaltungsblatt
DÜE	Datenübertragungseinrichtung
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EKM	Expertenkommission Neue Medien Baden-Württemberg
FAG	Fernmeldeanlagengesetz
FO	Fernmeldeordnung
GG	Grundgesetz
GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
HDStR	Handbuch des Deutschen Staats- rechts
IFV	Internationaler Fernmeldevertrag
IHK	Industrie- und Handelskammer
JÖR	Jahrbuch öffentliches Recht
JZ	Juristenzeitung
KtK	Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems Telekommunikationsbericht
LG	Landgericht
MDR	Monatsschrift deutsches Recht
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
ntz	Nachrichtentechnische Zeitung
OVG	Oberverwaltungsgericht
ÖWG	Öffentliche Wirtschaft und Gemein- wirtschaft

PostG	Gesetz über das Postwesen
PostO	Postordnung
PostSchO	Postscheckordnung
RGBl	Reichsgesetzblatt
RGSt	Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
RuF	Rundfunk und Fernsehen
RV	Reichsverfassung von 1871
TG	Gesetz über das Telegraphenwesen
TO	Telegrammordnung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereini- gung der Deutschen Staatsrechts- lehrer
VFSDx	Verordnung für den Fernschreib- und den Datexdienst
WRV	Weimarer Reichsverfassung
ZfögwU	Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen
ZPF	Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Einleitung

Seit Anfang Juni 1980 wird Bildschirmtext in der Bundesrepublik Deutschland in zwei Feldversuchen getestet. In Berlin (West) und im Raum Düsseldorf/Neuss sind jeweils bis zu 3.000 Teilnehmer zugelassen. Deren Verhalten soll sozial empirisch erforscht und im Hinblick auf eine künftige Einführung dieses neuen Informations- und Kommunikationsmediums maßgeblich berücksichtigt werden.

Träger der Versuche sind die Länder. Jedoch sind die landesgesetzlichen Regelungen in § 1 Bildschirmtexterprobungsgesetz (BiTEG) von Berlin und § 1 Gesetz über die Durchführung eines Feldversuchs mit Bildschirmtext (Bildschirmtextversuchsgesetz NW) von Nordrhein-Westfalen insoweit nicht unumstritten¹⁾. Die Deutsche Bundespost stellt zur Zeit die erforderliche Technik zur Verfügung. Der Post, der Industrie und den beteiligten Informationsanbietern sollen die Versuche Erfahrungen über die Akzeptanz von Bildschirmtext vermitteln, während die Länder die sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Auswirkungen von Bildschirmtext²⁾ untersuchen. Gemäß § 2 Abs. 3 BiTEG sollen die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und den Medienbereich und die Probleme des Datenschutzes untersucht werden.

1) Vgl. § 1 Bildschirmtexterprobungsgesetz von Berlin vom 29. Mai 1980, GVBl. Nr. 31 vom 4. Juni 1980, S. 1002; § 1 Gesetz über die Durchführung eines Feldversuchs mit Bildschirmtext (Bildschirmtextversuchsgesetz NW) vom 18. März 1980, GVBl. Nr. 16 vom 19. März 1980, S. 153

2) Vgl. Danke, "Bildschirmtext als Element des Telekommunikationsnetzes", in: Strauch/Vowe, "Facetten", S. 26

Die Pilotprojekte in Düsseldorf und Berlin stellen nur einen Anfang dar, weitere Projekte zum Kabelfernsehen sollen folgen¹⁾. Doch schon die Verwirklichung der laufenden Projekte führte zu schwierigen Zuständigkeitsfragen, da sowohl Bundeskompetenzen (Netzträgerschaft) als auch Landeskompentenzen (Programm- und Veranstaltungsbereich) berührt werden und die Einordnung der Bildschirmtextzentrale umstritten ist²⁾.

Aufgrund eines Beschlusses des Verwaltungsrats der Deutschen Bundespost und des Bundeskabinetts vom 24. Juni 1981 soll Bildschirmtext 1983, d.h. unmittelbar nach Abschluß der 3 Jahre dauernden Pilotprojekte in Düsseldorf/Neuss und Berlin, endgültig in der Teilfunktion "Individualkommunikation" eingeführt werden³⁾.

Die Bedeutung von Bildschirmtext als einem technischen Kommunikationssystem beruht auf Datenfernverarbeitung, die im wesentlichen von der Bildschirmtextzentrale ge-

-
- 1) Vgl. EKM-Bericht zu Baden-Württemberg, Landesgesetz über einen Versuch mit Breitbandkabel von Rheinland-Pfalz (GVBl. 24, vom 15. Dezember 1980, S. 229; "Weg frei für Kabelprojekte" zu Bayern, in: Frankfurter Rundschau vom 14. Januar 1982, S. 10
 - 2) Vgl. Stellungnahme des Berliner Datenschutzbeauftragten, in: Datenschutz und Datensicherheit 1980, Heft 2, S. 95 ff; EKM-Bericht, Bd. I, S. 154 ff; vgl. den Länderstreit um den baden-württembergischen Entwurf eines Landesmediengesetzes, veröffentlicht mit einer Stellungnahme von Lieb/Habermann, "Das Parlament soll in einer zentralen Aufgabe ausgeschaltet werden", in: Frankfurter Rundschau vom 19. Mai 1982, S. 10 und 18
 - 3) Vgl. Drucksache des Deutschen Bundestages 9/294 vom 1. April 1981, zum Sachgebiet 204; Beschluß des Bundeskabinetts vom 24. Juni 1981, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 63, S. 533 vom 27. Juni 1981

leistet wird¹⁾. Während der Pilotprojekte wird diese von der Post betrieben; sie leistet alle für den Ablauf der Kommunikation erforderlichen technischen Verarbeitungsschritte. Die zum Verständnis des Systems erforderliche technische Beschreibung der Funktionsvorgänge in der Bildschirmtextzentrale erfolgt unten (S. 187).

Im Gesetzgebungsverfahren vor dem Abgeordnetenhaus in Berlin wurde vom Berliner Datenschutzbeauftragten die Frage aufgeworfen, ob die Bildschirmtextzentrale während der Pilotprojekte von der Post verfassungsrechtlich in zulässiger Weise betrieben werden kann²⁾. Er hatte die Überprüfung der Zuständigkeit der Post angeregt, um die Frage des anzuwendenden Datenschutzrechtes und die Zuständigkeit für etwa zu schaffende Spezialregelungen für den Datenschutz in der Bildschirmtextzentrale zu klären. Diese für die Pilotprojekte schwierig zu beantwortende verfassungsrechtliche Frage wurde im Erprobungsgesetz von Berlin schließlich ausgeklammert zugunsten einer an praktischen Gesichtspunkten orientierten Lösung³⁾. Das verfassungsrechtliche Problem wird sich aber erneut stellen, wenn das Bildschirmtextsystem mit allen seinen Funktionen endgültig eingeführt werden soll⁴⁾.

-
- 1) Rupp, "Technik, Nutzung, Marktchancen", S. 16 ff; Bildschirmtext, Deutsche Bundespost, S. 37; Ferger u. Junker, "Neue Medien und Fernmelderecht — Die Fernmeldekompetenz des Bundes aus Art. 73 Nr. 7 GG im Lichte neuer Formen der Individualkommunikation", in: DÖV 1981, 439
 - 2) in: Datenschutz und Datensicherheit, Heft 2/1980, S. 95; vgl. Jahresbericht des Berliner Datenschutzbeauftragten 1980
 - 3) Das Land übernahm die Trägerschaft, während die Post den Computer bereitstellt (vgl. §§ 1, 2 BiTEG von Berlin vom 29. Mai 1980, GVBl. von Berlin vom 4. Juni 1980, S. 1002)
 - 4) v. Petersdorff, "Das Kompetenzproblem und die datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit bei Bildschirmtext", in: Datenschutz und Datensicherheit, Heft 2/1981, S. 83; = Analysen und Prognosen, Heft 74, 1981, S. 24

Auf Einzelfragen der gesetzlichen Regelungen der Pilotprojekte einzugehen, ist hier nicht erforderlich, da die verfassungsrechtlichen Probleme während der Versuchsphase teilweise einer anderen Betrachtungsweise unterliegen und die Gesetzgeber keine präjudizierenden Wirkungen für die Zukunft erzielen wollten, um die Offenheit der Diskussion nach Abschluß der Projekte nicht zu beeinträchtigen¹⁾. Die bis jetzt gefällten Entscheidungen sind daher als reversibel zu betrachten.

Soweit die Telekommunikationssysteme Übertragungssysteme (z.B. das Fernsprechnetz) der Bundespost in Anspruch nehmen müssen, hat sich die Frage nach der Zuständigkeit für die Übertragung am Fernmelderecht zu orientieren. Soweit darüber hinaus noch offene Bereiche bei der Organisation und der Trägerschaft der Systeme bleiben, für die das Grundgesetz keine eindeutigen Aussagen getroffen hat, kann sich die Frage nach einer öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Lösung stellen.

Bei der noch nicht abgeschlossenen Diskussion darüber, ob die durch das Bildschirmtextsystem übermittelten Inhalte dem Rundfunk oder dem Pressewesen zuzurechnen²⁾ oder etwas Neues sind, geht es letztlich um die mögliche Vereinnahmung von Bildschirmtext in den öffentlichen oder privaten Bereich des Rundfunks oder der Presse.

1) Vgl. § 2 Abs. 5 BiTEG von Berlin, wonach eine Entscheidung über die Einführung des Systems erst nach Abschluß der Begleituntersuchung getroffen werden darf; Ferger u. Junker, "Neue Medien und Fernmelderecht", in: DÖV 1981, 440

2) Zur Mediendiskussion vgl. unten B 1

Diese eigentlich vorrangige verfassungsrechtliche Problematik soll hier nicht untersucht werden. Vielmehr wird hier unterstellt, daß das Bildschirmtextsystem auch von staatlichen Stellen (öffentlich-rechtlich) betrieben werden darf und die Abgrenzung der Befugnisse zwischen Staat und Gesellschaft beim Bildschirmtextsystem somit hier nicht geprüft wird. Klärungsbefürftig bleibt jedoch, ob die Post auch im Kompetenzgefüge des Bund-Länderverhältnisses befugt ist, die Bildschirmtextzentrale zu betreiben, insbesondere ob sie diese als "Fernmeldeanlage" im Sinne des Art. 73 Nr. 7 und Art. 87 Abs. 1 GG verwalten darf.

Der Betrieb der Bildschirmtextzentrale als Datenfernverarbeitungsanlage kann für den Träger in Zukunft ein bedeutender Wirtschaftsfaktor werden. Zwar werden für den Aufwand der notwendigen technischen Einrichtungen während der Versuchsphase von der Post nur geringe Gebühren berechnet, es wird aber schon jetzt darauf hingewiesen, daß die Abgeltung der Kosten für die Benutzung der technischen Einrichtungen (d. h. für die "Verarbeitung") in Form eines weiteren Gebührenanteils noch offen ist. Zur Zeit entstehen Kosten für die Bereitstellung der Bildschirmtextzentrale durch die Post, für deren Speicherkapazität und für die Unterstützungssoftware. Als noch nicht abschätzbar werden die Kosten für die Bereitstellung der Inhalte, insbesondere solcher, die häufig aktualisiert werden oder die einen aufwendigen Aufbereitungsprozeß erfordern, bezeichnet (z. B. Lehrprogramme). Sie sollen zuzabrufspezifischen Gebührenforderungen führen ¹⁾.

1) Vgl. im Einzelnen zu künftigen Verarbeitungsgebühren: Deutsche Bundespost, Bildschirmtext, S. 28 f

Die Prüfung der Kompetenz kann ein wichtiger Schritt zur Verdeutlichung der fernmelderechtlichen Verhältnisse auch an anderen zentralen Einrichtungen telekommunikativer Systeme im Bund-Länderverhältnis (etwa des Kabelfernsehens) sein und für die medienrechtlichen Fragen eine neue Betrachtungsweise erschließen.

Auf der Grundlage des von der Post vorgelegten Bildschirmtextmodells soll daher in der nachfolgenden Untersuchung der Gesichtspunkt der Datenfernverarbeitung besondere Berücksichtigung finden und verfassungsrechtlich untersucht werden.

Die Fragestellung, ob die Post nach den jetzigen und in die Zukunft fortgedachten Gegebenheiten verfassungsrechtlich befugt ist, die Bildschirmtextzentrale als Fernmeldeanlage zu betreiben, erfordert es, daß die wesentlichen Strukturen und Funktionszusammenhänge von Datenfernverarbeitungssystemen und insbesondere von Bildschirmtext untersucht und verglichen werden. Angesichts der Komplexität derartiger Systeme setzt die juristische Betrachtungsweise eine genaue Kenntnis der sich technisch vollziehenden Funktionen voraus, um diese angemessen beurteilen zu können. Deshalb werden hier nicht nur die nach außen in Erscheinung tretenden Merkmale und Funktionsweisen des Systems dargestellt, sondern auch die dahinter stehende technische Struktur in ihren wesentlichen Elementen modellhaft verdeutlicht.

A. Die Bildschirmtextdienste

Der Grundgedanke von Bildschirmtext besteht darin, die vorhandenen Einrichtungen des Fernmeldenetzes, der Fernmeldeanschlüsse, der Datenverbundnetze und vor allem die fast vollständige Ausstattung aller Haushalte mit Fernsehempfängern auszunutzen und jedermann die Inanspruchnahme eines rechnergestützten Informations- und Kommunikationssystems zu ermöglichen ¹⁾. Jeder Fernsehteilnehmer, der im Besitz eines Fernsehgerätes mit Zusatzausstattung ²⁾ ist, kann über das Fernsehgerät und die Fernsprechleitung in Kommunikation mit der Bildschirmtextzentrale treten. Die Bildschirmtextzentrale bearbeitet die vom Teilnehmer eingegebenen Signale und beantwortet sie entsprechend. Ferner kann sie Verbindung zu externen Rechnern aufbauen. Das Bildschirmtextsystem besteht somit aus

- den Einrichtungen zur Informationsspeicherung, d.h. Datenspeicher mit zugehörigen Steuereinheiten (Bildschirmtextzentrale),
- dem Fernsprechnet und dem öffentlichen Datennetz, über welches mehrere Bildschirmtextzentralen miteinander verbunden und externe Rechner angeschlossen werden können,
- den Fernsehgeräten mit Zusatzausstattung.
- angeschlossenen externen Rechnern

In der Bildschirmtextzentrale können unter anderem

-
- 1) Deutsche Bundespost, Bildschirmtext, S. 3; Danke, in: Strauch/Vowe, "Facetten", S. 27 ff
 - 2) Zur Zusatzausstattung gehören der Decoder, das Modem, ggf. eine alpha-numerische Tastatur, vgl. dazu Deutsche Bundespost, Bildschirmtext, S. 34 ff

Informationen von Teilnehmern ("Anbietern") eingespeichert und zum Abruf durch andere Benutzer bereitgestellt werden. Diese sind durch ein von der Post in die Anlage eingegebenes EDV-Programm organisiert und abrufbar gemacht worden. Orientierungsmöglichkeiten sind u.a. durch den Suchbaum und das Stichwortverzeichnis gegeben, die beide ebenfalls von der Post eingespeichert wurden¹⁾.

Teilnehmer des Bildschirmtextkommunikationssystems sind alle Personen, die über die erforderliche Ausstattung verfügen, um mit dem Rechner in Dialog treten zu können²⁾. Technisch könnte jeder Teilnehmer auch als Informationsanbieter am Kommunikationsprozeß teilnehmen, wenn er vermittels der erforderlichen Ausrüstung (alphanumerische Tastatur) Textinformationen in die Bildschirmtextzentrale einspeichern kann.

Ein unmittelbarer Kontakt zwischen den Teilnehmern wird nicht hergestellt, vielmehr kann jeder Teilnehmer über das Fernsprechnet nur mit der Bildschirmtextzentrale in Verbindung treten. Die Bildschirmtextzentrale kann jedoch den Zugang zu einem externen Rechner eines anderen Teilnehmers oder auch zu einer anderen Bildschirmtextzentrale eröffnen³⁾. Die Verbindung der Bildschirmtextzentralen untereinander und mit den externen Rechnern erfolgt über ein spezielles Datenübermittlungsnetz⁴⁾.

1) So bei den Pilotprojekten in Berlin und Düsseldorf in Zusammenarbeit mit dem Bildschirmtextanbieterclub

2) Vgl. § 1 Nr. 2 BiTEG von Berlin

3) Danke, in Strauch/Vowe, "Facetten", S. 28 f; Deutsche Bundespost, Bildschirmtext, S. 6 ff

4) Fellbaum, "Überblick über die Verfahren der elektronischen Textkommunikation", in: ntz 1979, Bd. 32, S. 662; Deutsche Bundespost, S. 32; vgl. Bohm, "Stand und Weiterentwicklung der Datenkommunikation", in: ZPF 8/78, S. 24; Dauth, "Das integrierte Fernschreib- und Datennetz der Deutschen Bundespost", in: ZPF 1/77, S. 24; Rupp, "Technik Nutzung Marktchancen", S. 38

Eine Bildschirmtextzentrale kann nur eine begrenzte Anzahl von Teilnehmern und Anbietern versorgen. Wird das Bildschirmtextsystem in größerem Maßstab eingeführt, muß das gesamte Gebiet mit Bildschirmtextzentralen in ausreichendem Umfang versehen werden. Sie müssen mehrere Funktionen erfüllen: Gegenüber den Bildschirmtextteilnehmern ihres Anschlußgebietes übernehmen sie eine "Verwaltungsfunktion", d.h. sie identifizieren den Bildschirmtextteilnehmer, führen Berechtigungsprüfungen durch und speichern die für die Abrechnung relevanten Benutzungsdaten¹⁾. Sie steuern den technischen Dialog zwischen Teilnehmer und System und leiten gegebenenfalls Informationen der Teilnehmer an andere Bildschirmtextzentralen oder an externe Rechner weiter. Die augenscheinlichste Funktion der Bildschirmtextzentrale ist die Informationsspeicherung zum Zwecke des allgemeinen oder beschränkten Abrufs. Im Rahmen der vorgegebenen Seitenstruktur und der darauf verwendbaren Informationssymbole (Buchstaben, Zahlen, graphische Symbole in mehreren Farben) kann jeder gedankliche Inhalt bei ihr gespeichert werden. Die Entscheidung, ob und welche Informationen gespeichert werden sollen, trifft der Informationsanbieter, der auch über "dekorative" Gestaltungsmöglichkeiten verfügt.

Der Berliner Gesetzgeber hat in § 1 BiTEG²⁾ Bildschirmtext als ein Informations- und Kommunikationssystem definiert, bei dem Einzelmitteilungen, sowie für mehrere

1) Deutsche Bundespost, Bildschirmtext, S. 36

2) BiTEG vom 29. Mai 1980, GVBl. Nr. 31 von Berlin vom 4. Juni 1980, S. 1002

oder alle Teilnehmer bestimmte Informationen und andere Dienste unter Benutzung von Fernmeldenetzen und mindestens eines Rechners elektronisch gespeichert und zum Abruf bereitgestellt, sowie unter Benutzung des Fernsprechnetzes abgerufen und auf einem Bildschirm sichtbar gemacht werden können. Die gesetzliche Definition entspricht nicht ganz den in der Beschreibung der Deutschen Bundespost dargestellten Anwendungsmöglichkeiten. Die Bundespost unterscheidet die große Zahl von Anwendungsmöglichkeiten in drei Kategorien¹⁾, die in den Pilotprojekten auch erprobt werden:

- Informationen für Mehrere
- Informationen für den Einzelnen
- Dialog mit dem Rechner.

Bei der Anwendungskategorie "Informationen für Mehrere" stellen Informationsanbieter "Abrufinformationen für alle Teilnehmer" oder "für Teilnehmergruppen" bereit, die von diesen im Dialogverfahren abgerufen werden können. Bei "Mitteilungen an mehrere Teilnehmer" gibt der Absender seine Mitteilungen an die ihm zugeordnete Bildschirmtextzentrale. Dort werden sie gespeichert und zum Abruf durch die einzelnen Teilnehmer bereitgehalten und, sofern der Empfänger konkret bestimmt ist, diesem beim nächsten Dialog mit der Bildschirmtextzentrale angekündigt.

Bei den "Informationen für den Einzelnen" stellt der Bildschirmtextteilnehmer die Verbindung mit der Zentra-

1) Deutsche Bundespost, Bildschirmtext, S. 16 ff, vgl. dort auch die nachfolgende Beschreibung der Anwendungskategorien; weiterhin Ferger u. Junker, "Neue Medien und Fernmelderecht", in: DÖV 1981, 439 f

le her. Er kann eine dort "vorbereitete" Seite z.B. für einen Glückwunsch oder für eine Bestellung auswählen und benutzt die ihm zur Verfügung stehende Tastatur (Fernbedienung oder alphanumerische Tastatur) zur Eingabe der erforderlichen Einfügungen. Dabei muß er nötigenfalls eingeben, wer der Empfänger der Mitteilung sein soll und mit welcher Priorität die Mitteilung zu behandeln ist. Gibt ein Teilnehmer (A) beispielsweise für den Empfänger (B) die Mitteilung "Besuch verschoben auf Sonntag 20.00 Uhr" in seine Bildschirmtextzentrale ein, so vermittelt diese die Information an den Empfänger (B) gegebenenfalls durch Übersendung an eine andere Bildschirmtextzentrale, an die B angeschlossen ist. Teilnehmer B kann die Mitteilung zu jeder beliebigen Zeit abrufen. Auch ist es möglich, daß der Teilnehmer A eine Mitteilung nur "an sich selbst" eingibt ("persönlicher Terminkalender"). Die in der Bildschirmtextzentrale eingespeicherten "Informationen für den Einzelnen" verbleiben so lange dort, bis sie entweder vom Empfänger der Nachricht oder bei einer Mitteilung "an sich selbst" vom Teilnehmer selbst gelöscht werden. Sie können wie jede andere Information in den persönlichen Speicher des Teilnehmers (in der Zentrale) übertragen werden. Die Frage, in welcher Weise man die Empfänger von Mitteilungen spontan und gezielt von dem Eingang der Nachricht in Kenntnis setzen kann, ist noch nicht geklärt und wird gegenwärtig noch untersucht¹⁾.

1) Deutsche Bundespost, Bildschirmtext, S. 21

Bei der Anwendungskategorie "Dialog mit dem Rechner" werden dem Teilnehmer Verarbeitungsprogramme angeboten. Der Zugang zu einer Anwendung dieser Kategorie, sei es zu einem Spiel oder zu einem programmierten Unterricht, beginnt wie üblich mit dem Begrüßungs- und Orientierungsdialog. Ist das gewünschte Anwendungsprogramm ("Dialog mit dem Rechner") erreicht, läuft der Dialog nach dem vom Anbieter eingegebenen Programm und den vom Teilnehmer eingegebenen Steuerkommandos ab.

Das inhaltliche Spektrum der in den Anwendungskategorien denkbaren Informationsflüsse erscheint nahezu unbegrenzt. Beispielfhaft sollen nur wenige Möglichkeiten aufgezeigt werden:

Informationen für Mehrere: Hochwertige Dokumentation, Wissenschaft, Nachrichten, Sport, Wirtschaft, Veranstaltungstermine, Reiseorganisationen, Theater-, Film-, Konzertprogramme, Werbung.

Informationen für den Einzelnen:

Glückwünsche, Verabredungen, Warenbestellung, Bankkontoführung, persönlicher Terminkalender.

Dialog mit dem Rechner:

Mathematische Berechnungen, programmgeführte Berechnungen, Bildungsprogramme, Tests, Computerspiele.

B. Bildschirmtext in der Mediendiskussion

1. Überblick

Die neuen Entwicklungen im Medienbereich, insbesondere im Bereich der Textkommunikation¹⁾ haben zu einer erheblichen Verunsicherung in der politischen und in der wissenschaftlichen Diskussion geführt. Eine Reihe für den Nichttechniker schwer verständlicher, mehr im Tatsächlichen liegenden Entwicklungen ist durch die bisherige "normative Architektur"²⁾ noch nicht erfaßt worden. Trotz einer zunehmenden Anzahl von Publikationen sind nicht wenige graue Zonen verblieben, deren verfassungsrechtliche Durchleuchtung nach Lerche "nicht einmal begonnen oder jedenfalls noch nicht gelungen ist"³⁾. Bildschirmtext wurde dabei oft nur im Zusammenhang mit anderen neuen Mediensystemen, und nur am Rande unter der Fragestellung untersucht, ob es mehr der Presse oder mehr dem Rundfunk zuzuordnen oder nur ein "Fernmeldedienst" sei, um die Zuständigkeit zur Schaffung

1) Zum Begriff vgl. König, "Teletexte", S. 6 ff; vgl. Jarren, "Medienökologie statt Medienpolitik", in: Die neue Gesellschaft, 1979, 1004 ff

2) Lerche, in: Bullinger/Kübler, "Rundfunkorganisation", S. 44; ders., "Das Fernmeldemonopol", in: Mestmäcker (Hg.), "Kommunikation ohne Monopole", S. 139: "noch fehlt es an modernen verfassungsrechtlichen Instrumenten" (S. 142); Mestmäcker, "Fernmeldemonopol und Nachfragemacht", in: aaO, S. 162 (164); Scholz, "Audiovisuelle Medien", S. 9 f

3) Lerche, in: aaO, S. 46

gesetzlicher Rahmenbedingungen zu klären¹⁾). Dabei wurde auch auf die historischen Begriffsmerkmale von Presse und Rundfunk abgestellt, wie z.B. auf die elektronische Übermittlung der Inhalte beim Rundfunk und die drucktechnische Vervielfältigung bei Presseerzeugnissen²⁾).

Mit der Entwicklung neuer Kommunikationssysteme, seien es Kabelfernsehen, Satellitenfernsehen, Bildschirmtext oder Videotext, verbinden sich jedoch starke widerstrebende gesellschaftliche Interessen mit wirtschaftlichem oder politischem Hintergrund, wozu die politischen Parteien, die Rundfunkorganisationen, die Presse, die Gewerkschaften und Unternehmerverbände und staatliche

-
- 1) Vgl. dazu Zusammenstellung der Bibliographie in: Medium 1/1975, 40 ff; ferner Lenk, "Informationsrechte", mit weiteren Nachweisen, S. 111; Bullinger, "Kommunikationsfreiheit im Strukturwandel"; Hoffmann/Riem, "Chancengleichheit in zukünftigen Kommunikationssystemen", in: ZRP 1976, 291; Löffler, "Brauchen wir einen neuen Presse- und Rundfunkbegriff?", NJW 1980, 1612; Kull, "Entscheidungshilfen für Medienpolitik", NJW 1980, 1608; Detjen, "Die neuen Medien aus der Sicht der Zeitungsverleger", König, "Die Teletexte", mit weiteren Nachweisen, S. 178 ff; Koch, "Zuordnung der neuen audiovisuellen Medien"; Strauch/Vowe (Hg.), "Facetten eines neuen Mediums"; DRV "Bildschirmtext" (Mestmäcker); Rupp, "Bildschirmtext", 1980; Lange, "Neue Medien alte Probleme", in: Das Parlament, Beilage aus "Politik und Zeitgeschehen" 1977, B. 32, S. 15; Lange, "Medienentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland", in: Gewerkschaftliche Monatshefte 1979, S. 594 ff; Stämmler, "Medienbereiche", in: RuF 1979, S. 171; Scholz, "Audiovisuelle Medien", S. 30, 39 ff
 - 2) Zu den formalen Begriffsmerkmalen der Presse vgl. Herzog, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG-Kommentar Art. 5 GG III Rdnr. 129; Löffler, "Presserecht", S. 9; Scheuner, "Pressefreiheit", VVDStRL 22, S. 63 ff; vgl. die Definition der Pressegesetze: § 7 Baden-Württemberg, § 6 Bayern, § 6 Berlin, § 7 Bremen, § 7 Hamburg, § 4 Hessen, § 7 Niedersachsen, § 7 Nordrhein-Westfalen, § 7 Rheinland-Pfalz, § 7 Saarland, § 7 Schleswig-Holstein; zu denen des Rundfunks vgl. Herzog aaO, Art. 5 IV Rdnr. 195

Stellen gehören. Die in diesem Spannungsfeld stattfindende Diskussion ist von den dahinter stehenden Interessen erheblich beeinflusst und geprägt¹⁾.

Die Koordination der Interessen und der Kompetenzen des Bundes und der Länder und auch der Privatwirtschaft wurde schließlich noch erschwert durch die scheinbar fließende Grenze zu den herkömmlichen Medienbegriffen. Die Frage, welche der neuen technischen Kommunikationsformen, z.B. tatbestandlich noch als Rundfunk bezeichnet werden kann, bzw. ob und inwieweit sie sich dem Presse- und Rundfunkbegriff entziehen und Erscheinungsformen völlig neuartiger Medien darstellen, ist namentlich für die elektronische Textkommunikation noch immer umstritten²⁾.

-
- 1) Vgl. u.a. Detjen, "Die neuen Medien aus der Sicht der Zeitungsverleger", in: BDZV-Schriftenreihe, Heft 13, Bonn 1978; Schmitt Glaeser, "Kabelkommunikation", S. 37; Hoffmann-Riem, "Chancengleichheit in zukünftigen Kommunikationssystemen", in: ZRP 1976, 291; Ratajczak, "Der Ausbau des Kommunikationssystems und die Interessen der Arbeitnehmer", in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 1979, S. 647; Stephan, "Gewerkschaftliche Medienpolitik", in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 1979, S. 589; Lange, Gewerkschaftliche Monatshefte, 1979, 595; 2. Bericht der Rundfunkreferenten der Länder, "Würzburger Papier", vom 29. Mai 1979, in: Film und Recht 1979, 364; Eurich, "Neue Medien - Neue Märkte", in: Die neue Gesellschaft, 79, 1015; vgl. den Streit um den Entwurf eines baden-württembergischen Landesmediengesetzes, Lieb/Habermann, "Das Parlament soll in einer zentralen Aufgabe ausgeschaltet werden", in: Frankfurter Rundschau vom 19. Mai 1982, S. 10 und 18
- 2) Kaiser u.a., "Kabelkommunikation", S. 83 ff, 238 ff; Klein, H.H., "Rundfunkfreiheit", S. 22 ff; Paptistella DÖV 1978, 750 ff; dies. DÖV 1978, 459 ff (zu OVG Münster DÖV RuF 1978, 519); Rudolf/Mengs, S. 30 ff; Stammler RuF, 1979, 171 ff; Schmitt Glaeser aaO, S. 46 f; Lerche, "Essener Gespräche", S. 92 ff (zugleich S. 94 Anm. 12) in Auseinandersetzung mit dem von Scholz, "Audiovisuelle Medien und bundesstaatliche Gesetzgebungskompetenz", S. 28 ff betonten "Prinzip der funktionalen Offenheit"; s. insb. das sog. "Würzburger Papier" der Rundfunkreferenten der Länder zur Frage des Rundfunkbegriffs (abgedruckt in Media Perspektiven 1979, S. 400 ff; Film und Recht 1979, 364; vgl. Medienbericht der Bundesregierung, S. 98 ff; Scholz aaO, der sie dem Pressebegriff zuordnet

Die Interessengegensätze der Beteiligten spiegeln sich wider in juristischen Definitionsproblemen, aber auch in den praktischen Bemühungen, einige neue Formen bereits zu realisieren bzw. die Realisierung voranzutreiben. Namentlich spielte bisher eine Rolle, ob an der Gleichung: Lesen = Text = Presse festgehalten werden darf oder inwieweit die elektronische Erscheinungsform das Schwergewicht zum Rundfunk hin verlagert, ferner wie Sachzusammenhänge und Randnutzungen einzubeziehen sind und ob dem einfachen Gesetzgeber (und welchem) eine gestaltende Funktion auch bei der Zuordnung zukommt¹⁾.

Da im Bildschirmtextsystem die für den Presse- und Rundfunkbegriff typischen formalen Merkmale "Text" bzw. "elektromagnetische Übermittlung" zusammentreffen könnten, sind diese bisher maßgeblichen Unterscheidungsmerkmale²⁾ zum Verständnis der Teletext-Kommunikationssysteme, insbesondere bei Bildschirmtext nicht mehr geeignet. Sie orientieren sich nur an einer äußeren Erscheinungsform, die als solche gerade bei diesen neuen Systemen beliebig in den Vordergrund "geschoben" werden kann, ohne daß deren funktioneller Kern davon wesentlich berührt würde.

-
- 1) Lerche, in: Bullinger/Kübler, "Rundfunkorganisation", S. 46
 - 2) Herzog, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG-Kommentar, Art. 5, Rdnr. 129, 195 zu den formalen Begriffsmerkmalen von Presse und Rundfunk; Paptistella, "Zum Rundfunkbegriff", in: DÖV 1978, 495 zum "fernmelderechtlichen Rundfunkbegriff"; v. Münch, GG-Kommentar, Art. 5, Rdnr. 38 ff zum Meinungsstand und zur verfassungsrechtlichen Problematik der Pilotprojekte

Von einigen Autoren wurde in den "Teletextsystemen" zwar eine "Zwittererscheinung" gesehen¹⁾, von anderen wurden sie als Medien "sui generis" bezeichnet, die in verschiedenen Aspekten sowohl dem Rundfunk als auch dem Pressewesen nahestehen²⁾.

Zunehmend setzt sich jedoch die Auffassung durch, daß der Versuch, eine Zuordnung der Teletextkommunikationssysteme zu Presse oder Rundfunk zu erreichen, für sich allein zu keinem befriedigenden Ergebnis führt: denn je nachdem, welchem der in den neuen Systemen vereinigten Abgrenzungsmerkmale man folge, ergäben sich für die Zuordnung unterschiedliche Konsequenzen³⁾. Diese Orientierung an historischen Begriffsmerkmalen könne zu keiner befriedigenden Lösung führen. Nach König passen die "alten" Begriffe auf neue technische Entwicklungen nur bedingt, sie werden tendenziell aufgelöst. Eine Standortbestimmung der Teletexte müsse deshalb von ihnen selbst her, nicht aber aus dem Dualismus von Rundfunk und Presse heraus folgen⁴⁾.

Dieser Entwicklung in der Mediendiskussion ist zuzustimmen, denn wenn sich bei Bildschirmtext die äußeren Merkmale bereits vorhandener verschiedener Medien vereinigen können, kann im begrifflichen Subsumtionsprozeß aus logischen Gründen nicht auf eines dieser Merkmale abgestellt werden.

1) Vgl. Scholz, "Audiovisuelle Medien und bundesstaatliche Gesetzgebungskompetenz", S. 53 f; Klein, H.H., "Rundfunkfreiheit", S. 24; s. auch Roeder, "Zur rechtlichen Problematik der audiovisuellen Systeme, Tatsachen und Begriffe", in: Film und Recht, 1973, 314

2) König, "Die Teletexte", S. 188; Koch, "Zur Frage der Zuordnung der neuen audiovisuellen Medien zum Rundfunk", S. 286 ff; Kröger, "Vor dem Ende des Rundfunkmonopols", in: NJW 1979, S. 2541

3) Vgl. zuletzt Tettinger, "Neue Medien und Verfassungsrecht", S. 28; Koch aaO

4) König aaO, S. 218

2. Zur Stellungnahme der Rundfunkreferenten und dem Beschluß des Bundeskabinetts vom 24. Juni 1982

Auch die Rundfunkreferenten der Länder haben sich mit der medienrechtlichen Einordnung von Teletextsystemen befaßt¹⁾. Sie hielten sich an die historischen Begriffsmerkmale von Rundfunk und Presse. Speziell bei Bildschirmtext orientierten sie die von ihnen befürwortete Zuordnung zum Rundfunkbegriff an der Ausgestaltung und Nutzung dieses Mediums. Dabei wurde entscheidend auf die Frage nach der publizistischen Relevanz der Inhalte abgestellt, mit der Folge, daß individualkommunikative Erscheinungen von ihnen aus dem Rundfunkbegriff ausgeschieden wurden. Wesentlich sollte das Faktum der praktisch gleichzeitigen Inhaltsvermittlung an eine Vielzahl von Textabrufern sein. Hinsichtlich sogenannter massenkommunikativer Bereiche der Bildschirmtexttechnik tendierten sie zu einer Zuordnung zum Rundfunkbegriff.

Der im Bericht der Rundfunkreferenten zum Ausdruck gekommene begriffliche Gegensatz von Individual- und Massenkommunikation bei der Zuordnung der Teletexte wurde von Tettinger aufgegriffen²⁾. Nach seiner Ansicht ist es unabdingbar, ein Element als maßgebliches Unterscheidungskriterium zu erkennen. Er lehnt die von Lerche³⁾ vertretene "Typisierungsmacht" des einfachen Gesetzgebers bei der Gestaltung der Teletextsysteme ab und sieht als in dem Sinne entscheidendes und unterscheidendes Kriterium

-
- 1) Vgl. 2. Rundfunkreferentenbericht "Würzburger Papier" vom 29. Mai 1979, in: Film und Recht, 1979, S. 364; vgl. auch König, "Die Teletexte", Anhang: Kröger, "Vor dem Ende des Rundfunkmonopols", NJW 1979, S. 2540 ff
 - 2) Tettinger, "Neue Medien und Verfassungsrecht", S. 28; später auch von Ferger und Junker, DöV 1981, S. 439
 - 3) Lerche, in: Essener Gespräche, S. 93 (Fn 9)

die individuelle Steuerbarkeit des Informationsvorganges an. Die Abgrenzung könne nicht nach dem äußeren Erscheinungsbild getroffen werden, vielmehr müsse auf die typische Funktion des Mediums abgestellt werden. Funktionelle Aspekte sollten daher bei Abgrenzungsfragen im Vordergrund stehen¹⁾. Das Kriterium der individuellen Steuerbarkeit des Informationsdialoges scheint ihm bei der funktionalen Betrachtungsweise neuer Medien in besonderem Maße zur Abgrenzung geeignet zu sein²⁾.

Die Gegenüberstellung von Massenkommunikation und Individualkommunikation im Bildschirmtextsystem durch die Rundfunkreferenten wurde von Ferger und Junker erneut aufgegriffen, um die Gesetzgebungskompetenz und letztlich auch die Zuständigkeit für den Betrieb der Bildschirmtextzentrale und die weitere Entwicklung des Systems verfassungsrechtlich zu klären. Beide Autoren kommen vor allem wegen des Kriteriums der individuellen Steuerbarkeit des Informationsvorganges zu dem Ergebnis, daß bei Bildschirmtext der herkömmliche Bereich der Massenkommunikation verlassen werde und Bildschirmtext insoweit "zweifelloso individuelle Züge" trage³⁾. Sie bezeichnen im Ergebnis Bildschirmtext insgesamt als Individualkommunikationsmittel. Auch im Bereich der "Informationen für alle" wäre Bildschirmtext ein individuell strukturiertes Telekommunikationsmittel sui generis,

1) Tettinger, "Neue Medien und Verfassungsrecht", S. 25; so auch Scholz, "Audiovisuelle Medien und bundesstaatliche Gesetzgebungskompetenz", S. 14 f, 28 ff; zustimmend Klein, H.H., "Rundfunkfreiheit", S. 25; vgl. auch BVerfGE 21, 271 (279); OVG Münster, DÖV 1978, S. 519

2) Tettinger aaO, S. 28

3) Ferger/Junker, "Neue Medien und Fernmelderecht", DÖV 1981, S. 445; vgl. auch Schmitt Glaeser, "Kabelkommunikation und Verfassung", 1978, S. 182; Tettinger aaO, S. 28

für welches die Regelungskompetenz allein dem Bund (Art. 75, 73 Nr. 7 GG) zustehe¹⁾. Ferger und Junker weisen selbst auf Bedenken hin, die sich daraus ergeben, daß der gleiche Text, der einerseits in einem Presseerzeugnis verarbeitet, dort - weil für die öffentliche Meinungsbildung relevant - den Bestimmungen der Landespressegesetze unterworfen sein soll, während er als Bildschirmtext lediglich den fernmeldebenutzungsrechtlichen Vorschriften eines zukünftigen Bildschirmtextdienstes der Bundespost unterliegen soll. Um diesen Widerspruch aufzulösen, empfehlen sie unter "Praktikabilitätsaspekten"²⁾ Bildschirmtext insgesamt als Individualkommunikation und damit als reinen Fernmeldedienst im Sinne des Art. 73 Nr. 7 GG zu behandeln; insoweit könne der Bund unter dem Gesichtspunkt des bundes- bzw.

-
- 1) Zum "Medium sui generis" vgl. auch Bullinger, "Kommunikationsfreiheit im Strukturwandel der Telekommunikation", S. 41 und S. 104; vgl. zum Begriff "Individualkommunikation" bei Bildschirmtext Schmitt Glaeser, "Kabelkommunikation", S. 188; Kaiser u.a. "Kabelkommunikation und Informationsfreiheit", S. 118; Demgegenüber sehen in Bildschirmtext keine Individualkommunikation: Paptistella, "Medienrechtliche Entwicklungen und Rundfunkbegriff", DÖV 1978, S. 750 (753), wegen des an alle gerichteten Programms (Rundfunkverteildienst); Rudolph/Meng, "Rechtliche Konsequenzen der Entwicklung auf dem Gebiet der Breitbandkommunikation für die Kirchen", S. 51, da Bildschirmtext verfassungsrechtlich zwar Rundfunk, wenn auch nicht landesrechtlich zu regeln sei; nach Scholz, "Audiovisuelle Medien und bundesstaatliche Gesetzgebungskompetenz", S. 58 ff = Presse, Film; Stammler, AfP 1975, S. 748, da unter den Rundfunkbegriff fallend; Tettinger, "Neue Medien und Verfassungsrecht", S. 29, zwar nicht Rundfunk aber Massenmedium
- 2) Ferger/Junker, "Neue Medien und Fernmelderecht", DÖV 1981, S. 439 (446)

länderfreundlichen Verhaltens als verpflichtet angesehen werden, mit Hilfe des Fernmeldebenutzungsrechts - soweit dies notwendig ist - krasse Umgehungsmöglichkeiten der massenmedienrechtlichen Ländergesetze auf dem Gebiet der Presse und des Rundfunks zu unterbinden¹⁾. Die von den Rundfunkreferenten getroffene Unterscheidung zwischen Individualkommunikation und publizistischer Kommunikation, d.h. Massenkommunikation, zur Konkretisierung des Rundfunkbegriffs, wird bei Ferger und Junker nunmehr als das Abgrenzungskriterium für die Bundeskompetenzen von Landeskompetenzen gebraucht²⁾.

Aufgrund des Beschlusses des Bundeskabinetts soll Bildschirmtext ab 1983 schließlich auch als Individualkommunikation eingeführt werden³⁾. Was der Bund im einzelnen unter Individualkommunikation versteht, ist allerdings noch nicht bekannt. Der Senator für Wissenschaft und Kulturelle Angelegenheiten in Berlin hat gegenüber dieser Entscheidung des Bundeskabinetts darauf hingewiesen, daß die Begriffe Individualkommunikation und Massenkommunikation für das Bildschirmtextsystem noch nicht

-
- 1) Ferger/Junker, "Neue Medien und Fernmelderecht", S. 439 (446)
 - 2) Vgl. Dürig, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG-Kommentar, der ebenfalls in Art. 10 GG Rdn. 1 etwas mißverständlich die Massenkommunikation und Individualkommunikation in Beziehung zur Postfunktion setzt, ohne zu verdeutlichen, daß sich seine Ausführungen nur auf die Geltung des Art. 10 als Schutznorm beziehen, nicht jedoch auf eine kompetenzrechtlich relevante Unterscheidung abzielen sollten.
 - 3) Vgl. Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 63, S. 533 vom 27. Juni 1981, zur Medienpolitik

genügend abgeklärt seien¹⁾. Ob diese Entwicklung zu einer Trennung der Funktionsmöglichkeiten des Systems führen wird, läßt sich heute noch nicht feststellen. Wenn jedoch die eine Funktion ohne die andere eingeführt werden sollte und die verfassungsrechtlichen Probleme einer kombinierten Einführung nicht entschieden werden sollten, ist darauf zu achten, daß die Individualkommunikation durch die Bundespost auch wirklich nur als Individualkommunikation betrieben wird. Es ist deshalb die Frage zu prüfen, ob die Begriffe "Massen-" bzw. "Individualkommunikation" geeignet sind, die kompetenzrechtlichen Abgrenzungsprobleme im Bund - Länderverhältnis im Hinblick auf den Betrieb der Bildschirmtextzentrale zu entscheiden.

C. Die Kommunikationsbegriffe und Probleme der Verbandskompetenz bei herkömmlichen Medien und bei Bildschirmtext

1. Massenkommunikation als sozialer Prozeß

Das Bundesverfassungsgericht hat im Fernsehurteil bei der Abgrenzung der Postkompetenzen durch die Bezeichnung des Rundfunks als "Massenkommunikationsmittel" auf die Kommunikationsinhalte und somit auf die Gestaltungsbefugnisse des Kommunikators abgestellt²⁾. Diese bedürfen im hier vorliegenden Zusammenhang einer genaueren Betrachtung.

1) Vgl. Kewenig, "Die Länder wollen nicht blockieren", in: Sonderdruck aus "Die Berliner Wirtschaft", Nr. 20 vom 20. Oktober 1981, (Hg.: IHK-Berlin): "Der Bund handele auf eigene Gefahr"

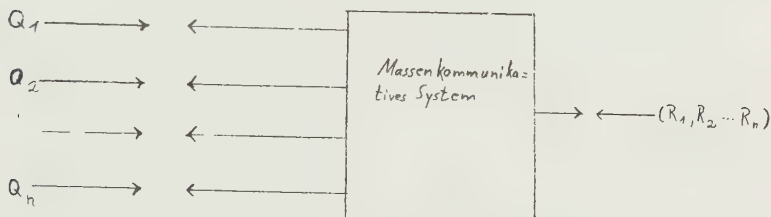
2) BVerfGE 12, 205 (226)

Die kommunikationstheoretischen und rechtlichen Probleme der Massenkommunikation haben in der Literatur sowohl unter juristischen wie auch unter soziologischen und publizistischen Gesichtspunkten eine breite Erörterung gefunden¹⁾. Die Herstellung von Presseerzeugnissen, Rundfunksendungen, Filmen, Schallplatten etc. erfordert ein geordnetes Zusammenwirken von einer Vielzahl von Personen, sowie einen erheblichen Kapitalaufwand. Die einzelnen Organisationen, d.h. Medienrepräsentanten, produzieren für das Publikum (die Rezipienten), sie beeinflussen dessen Wünsche und werden ihrerseits von dessen Wünschen beeinflusst.

Das massenkommunikative System besitzt zum Rezipienten hin eine Out-put- und zu den Informationsquellen hin eine In-put-Seite, die die Informationen für den massenkommunikativen Prozeß liefern. Informationsquellen

1) Vgl. Jarass, "Die Freiheit der Massenmedien" (insbes. S. 167); Lerche, "Rundfunkmonopol", S. 20 ff; König, "Die Teletexte", insbes. S. 17 ff; Tettinger, "Neue Medien und Verfassungsrecht"; Maletzke, "Psychologie der Massenkommunikation", S. 16 f; Reimann, "Kommunikationssysteme", S. 74 ff; Silbermann/Krüger, "Soziologie der Massenkommunikation", S. 19; McQuail, "Soziologie der Massenkommunikation", S. 12; Naschold, "Systemsteuerung", S. 81; Schmitt Glaeser, "Kabelkommunikation", S. 185; Lieb, "Kabelfernsehen und Rundfunkgesetz", S. 127 ff; Ferger/Junker, "Neue Medien und Fernmelderecht", in: DÖV 1981, 439; Herrmann, "Fernsehen und Rundfunk in der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland", S. 21 ff; Scholz, "Audiovisuelle Medien und Verfassungsrecht", insbes. S. 38, 58

können Personen oder Ereignisse sein. Graphisch läßt sich das folgendermaßen darstellen¹⁾:



Freie Journalisten, Nachrichtenagenturen usw. sind in diesem Schema Teil des massenkommunikativen Systems und keine Quellen.

Betrachtet man die Massenkommunikation als sich entwickelnden gesellschaftlichen Prozeß, lassen sich mehrere Abschnitte unterscheiden²⁾.

Am Anfang steht die Auswahl dessen, was zum Inhalt des Massenkommunikationsproduktes werden soll (Selektion)³⁾. Dieser Prozeß vollzieht sich "innerhalb" des massenkommunikativen Systems in Auseinandersetzung mit den

-
- 1) Nach Jarass, "Freiheit der Massenmedien", S. 31; zur Verdeutlichung der jeweiligen Wechselwirkung sind die Pfeile gegensinnig eingetragen. Diese Gliederung darf nicht mit dem üblichen Dreischritt "Sender - Kanal - Empfänger" oder "Kommunikator - technisches Medium - Rezipient" verwechselt werden (dies ist der Kern des kommunikationswissenschaftlichen Schemas, vgl. Reimann, "Kommunikationssysteme", S. 81 ff; Silbermann-Krüger, "Soziologie der Massenkommunikation", S. 21; Maser, "Grundlagen der allgemeinen Kommunikationstheorie", S. 11)
 - 2) Jarass aaO, S. 33
 - 3) Maletzke, "Psychologie der Massenkommunikation", S. 92 ff; Reimann aaO, S. 119 ff; Jarass aaO, S. 167 ff; Schmitt Glaeser, "Kabelkommunikation", S. 186 ff; König, "Die Teletexte", S. 35

"Quellen". Die Informationsquellen wirken nicht unmittelbar ein, sondern sind ihrerseits nur Gegenstand eines Auswahlverfahrens durch das Mediensystem, d.h. den Kommunikator.

An die Selektion schließt sich unmittelbar die Transformation an¹⁾, bei der die an den Rezipienten zu vermittelnden Inhalte aufbereitet werden. Ist der massenmediale Inhalt ausgewählt und entsprechend bearbeitet, muß er auf einen (technischen) Träger aufgebracht (gespeichert) werden, der zur massenkommunikativen Verbreitung geeignet ist, d.h. er wird gedruckt, elektromagnetischen Schwingungen aufmoduliert, auf Filme aufgenommen oder in Platten eingepreßt usw.. Dies ist die Phase der Signalproduktion. Selektion, Transformation und Signalproduktion lassen sich als "Produktionsphase"²⁾ der Massenkommunikation begrifflich zusammenfassen.

An die Produktionsphase schließt sich die "Distribution"³⁾ an. Die Massenkommunikationsprodukte müssen über eine räumliche und/oder zeitliche Distanz hinweg verteilt, also zu den Empfängern gebracht werden. Das kann z.B. durch einen Zustelldienst des Medienunternehmens (z.B. Zeitungsboten) oder durch elektronischen oder durch manuellen Transport der Post erfolgen. Schließlich muß der Inhalt des Massenkommunikationsproduktes vom

-
- 1) Jarass, "Die Freiheit der Massenmedien", S. 33; Reimann, "Kommunikationssysteme", S. 167; Silbermann-Krüger, "Soziologie der Massenkommunikation", S. 44 ff
2) Jarass aaO, S. 34 ff
3) Jarass aaO, S. 34

Empfänger aufgenommen werden können, was vielfach eine Umwandlung der Signale eines Medienproduktes in andere vom Rezipienten, mittels eines Empfangs- bzw. Abspielgerätes wahrnehmbare, verlangt (Rezeption)¹⁾. Insgesamt läßt sich nach Jarass der Massenkommunikationsprozeß folgendermaßen gliedern²⁾:

1. Produktion

- a) Inhaltsaufbereitung (Selektion/Transformation)
- b) Signalproduktion

2. Verteilung

- a) Distribution
- b) Rezeption

Am Beispiel der "Aktualvermittlung"³⁾ verdeutlicht Jarass typische Aspekte der gesellschaftlichen Funktionen des Massenkommunikationsprozesses.

Die Kommunikationsprozesse haben jeweils einen "Ausgangspartner", der einen Bewußtseinsinhalt mit jemandem teilen möchte (Q-Bereich). Am Ende des Prozesses steht der "Zielpartner", der Rezipient, der diesen Bewußtseinsinhalt aufnehmen will, weil er glaubt, daß er für ihn von Bedeutung bzw. Interesse sein könnte⁴⁾. Was das Massen-

1) Jarass, "Die Freiheit der Massenmedien", S. 34; Damit sind nicht die intrapersonalen Prozesse der "Perzeption" (Wahrnehmung) gemeint.

2) aaO, S. 35

3) aaO, S. 168; Aktualvermittlung heißt Vermittlung von Nachrichten, die aus einer "externen Quelle" stammen

4) Zu den Begriffen der Ausgangs- und Zielpartner s. Groth, "Die unbekannte Kulturmacht", Band 1, 1960, S. 99 ff

medium in diesem Prozeß leistet, ist die "Vermittlung" von Mitteilungen¹⁾: "Es" wählt die Mitteilungen aus, transformiert sie in eine für den Zielpartner verständliche Form und übermittelt sie auf einem Träger (Papier, Platte, elektromagnetische Welle) an den Zielpartner. Ohne das Massenmedium, dem Kommunikator, würde die Mitteilung so nicht zustande kommen. Seine Leistung besteht in erster Linie in der inhaltlichen Verantwortung der Informationen und in der Organisation der Überbrückung offener räumlicher, zeitlicher, sprachlicher und anderer (u.a. psychologischer) Distanzen.

Die spezielle Eigenart der Aktualvermittlung ist durch die Orientierung der Medienmitarbeiter bedingt. Die von ihnen zu erbringende Selektion und Transformierung von Nachrichten erfolgt nicht wertfrei. Ihre Interessen und Meinungen beeinflussen unvermeidlich den Prozeß der Inhaltsaufbereitung²⁾. Die Tätigkeit der Medienmitarbeiter wird durch ihr Bild von den Ausgangs- und Zielpartnern bestimmt: die Ausgangspartner müssen verstanden werden, den Zielpartnern müssen gerade die Mitteilungen geliefert werden, die diese interessieren, und zwar in einer Form, die verstanden wird ("beidseitige Orientierung")³⁾.

Jarass unterscheidet neben der Aktualvermittlung zwischen drei weiteren Funktionstypen, nämlich der Kommunikation im "Lehrtypus", im "Typus der Autopräsen-

-
- 1) Jarass, "Die Freiheit der Massenmedien", S. 169
 - 2) Jarass aaO, S. 169; Böckelmann, "Theorie der Massenkommunikation", S. 60 ff
 - 3) Jarass aaO, S. 170; Wildenmann/Kaltenfleiter, "Funktion der Massenmedien", S. 24 ff

tion" und im "Konsumtypus"¹⁾. Deren wesentlichster Unterschied zur Aktualvermittlung besteht darin, daß der als "Quelle" bezeichnete Bereich nicht wie bei der Aktualvermittlung außerhalb des Mediensystems steht, sondern in unterschiedlichem Umfang sich mit dem "Mediensystem" deckt, beim reinen Konsumtypus allerdings völlig fehlt oder auch völlig in ihm aufgeht²⁾.

Alle Funktionstypen der Massenkommunikation bedienen sich teilweise kompatibler Übertragungsformen. Kinofilme, Schallplatten und Presseinhalte können über die Pressemedien und Schallplatten verbreitet werden (z.B. in Programmzeitschriften). Von der theoretisch möglichen Kompatibilität der Übertragungsform wird jedoch nur in relativ geringem Umfang praktische Anwendung gemacht³⁾.

2. "Massenkommunikation" als normativer Begriff

Das Grundgesetz erwähnt die Begriffe Massenkommunikation und Individualkommunikation nicht. Um kompetenzrechtliche Schlußfolgerungen aus der Gegenüberstellung der Begriffe zu ziehen, sind sie deshalb auf ihren insoweit rechtlich relevanten Inhalt hin zu untersuchen.

1) Jarass, "Die Freiheit der Massenmedien", S. 172 ff

2) Jarass aaO, S. 178

3) Zur Kompatibilität beim Konsumtyp vgl. Jarass aaO, S. 180

Übereinstimmend wird im Schrifttum die Massenkommunikation als "öffentliche" Kommunikation verstanden, womit gemeint ist, daß das erstellte Produkt grundsätzlich allen oder doch einem breiten Querschnitt der Bevölkerung zugänglich ist¹⁾. Öffentlichkeit ist in diesem Zusammenhang relativ zu verstehen, im Vergleich zur personalen Kommunikation zwischen genau bestimmten Kommunikationspartnern²⁾. Vollkommene Zugänglichkeit und Öffentlichkeit fehlt allerdings in der Regel auch bei Massenmedien³⁾. Sie hängt vom Inhalt des entsprechenden Massenmediums ab, wobei die Zielgruppe und die Verbreitungsart eine Rolle spielen. Zugänglichkeitsbarrieren können sich aus technischen, wirtschaftlichen oder rechtlichen Gesichtspunkten ergeben⁴⁾.

Die Kommunikation findet mit einem "dispersen Publikum" statt, was bedeutet, daß die Kommunikation in der Regel mit vielen Personen stattfindet. Es genügt dabei, daß diese Personen lediglich potentielle Teilnehmer am Kommunikationsvorgang sind⁵⁾. Daß tatsächlich mehrere Personen die Aussagen der Massenkommunikatoren aufnehmen, ist nicht erforderlich, wenn auch zumeist der Fall⁶⁾.

-
- 1) Jarass, "Die Freiheit der Massenmedien", S. 30; Reimann, "Kommunikationssysteme", S. 136, zur personalen oder Primärkommunikation; vgl. zum folgenden auch König, "Die Teletexte", S. 19 ff
 - 2) Jarass aaO, S. 30; Reimann zur personalen oder Primärkommunikation, S. 136; König aaO, S. 19 ff; Maletzke, "Psychologie der Massenkommunikation, Theorie und Systematik", S. 24
 - 3) Jarass aaO, S. 30; McQuail, "Soziologie der Massenkommunikation", S. 12
 - 4) Jarass aaO, S. 30
 - 5) Jarass aaO, S. 30; König aaO, S. 28; Lieb, "Kabelfernsehen", S. 147
 - 6) König aaO, S. 28

Nach König ist die Dispersivität des Publikums bei massenkommunikativen Erscheinungsformen zwar immer vorhanden, sie fällt jedoch als Unterscheidungskriterium aus, weil sie auch bei Sachverhalten vorzufinden ist, die der Individualkommunikation zuzurechnen seien. Kommunikation ohne diese Komponente sei jedoch niemals Massenkommunikation¹⁾.

Als wesensbestimmendes und unterscheidendes normatives Merkmal der Massenkommunikation bezeichnet König die alleinige Gestaltungsbefugnis der Inhalte durch den Kommunikator und die Benutzung technischer Verbreitungsmittel²⁾.

Andere Autoren haben weitere Merkmale der Massenkommunikation herausgestellt, die jeweils für sich genommen deren Vorliegen begrifflich bestätigen können, die aber für eine begriffliche Bestimmung nicht notwendige Voraussetzung sind; sie können auch bei individualkommunikativen Vorgängen auftreten und sind deshalb als Abgrenzungskriterium nicht verwendbar³⁾. Der Gesichtspunkt der "Indirektheit der Kommunikation"⁴⁾, durch "komplexe formale Organisationen"⁵⁾ als Kommunikatoren sowie der Gesichts-

1) König, "Die Teletexte", S. 30

2) König aaO, S. 44; vgl. dazu Jarass, "Die Freiheit der Massenmedien", S. 31 ff und Ferger/Junker, "Neue Medien und Fernmelderecht", S. 443, die von der Erforderlichkeit eines "Verbreitungsmediums" Sprechen, insbes. von "Informationsträgern"

3) Vgl. König aaO, S. 39 ff zu diesen von ihm als "deskriptiv" bezeichneten Merkmalen

4) Maletzke, "Psychologie der Massenkommunikation", S. 21; McQuail, "Soziologie der Massenkommunikation", S. 13; Jarass aaO, S. 30; Ferger/Junker aaO, S. 444

5) Jarass aaO, S. 29; Naschold, "Systemsteuerung", S. 81; Silbermann-Krüger, "Soziologie der Massenkommunikation", S. 19 ff; zur professionellen Bürokratie s. Jarass, "Politik und Bürokratie als Elemente der Gewaltenteilung", S. 108 f; Schluchter, "Aspekte bürokratischer Herrschaft", S. 155

punkt der "publizistischen Relevanz"¹⁾ sind solche Gesichtspunkte, die auch bei der Individualkommunikation einen maßgeblichen Stellenwert einnehmen können und deren Fehlen eine "Massenkommunikation" nicht ausschließt²⁾.

3. "Individualkommunikation" als normativer Begriff

Individualkommunikation wird von Ferger/Junker definiert als "direkte Kommunikation zwischen bestimmten Personen"³⁾. Beide Teilnehmer entscheiden danach zusammen und wechselseitig über Beginn, Dauer, Inhalt und Ende der Kommunikation. Vor allem durch die Gelegenheit, den Informanten und damit die Informationsquelle auszusuchen, habe der Rezipient die Möglichkeit, "selbst auszuwählen und nach freier Wahl, statt auf Informationen, die bereits ... gefiltert und bearbeitet sind, auf Rohinformationen zurückzugreifen"⁴⁾. Nach König⁵⁾ liegt Individualkommunikation vor, wenn die übermittelten Aussagen einer interaktiven Gestaltung zugänglich sind⁶⁾. Entscheidend für eine Abgrenzung der Individualkommunikation sei der Grad der Interaktivität (und damit der Individualität) der "interinhaltlichen"⁷⁾ Gestaltungsmöglichkeiten.

1) Vgl. König, "Die Teletexte", S. 43

2) Vgl. König aaO, S. 39 ff

3) Ferger/Junker, "Neue Medien und Fernmelderecht", in: DÖV 81, S. 443

4) Ferger/Junker aaO, S. 445; Bullinger/Kübler, "Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit", S. 35

5) König aaO, S. 38

6) Vgl. auch Schmitt-Glaeser, "Kabelkommunikation", S. 41 und S. 185 ff

7) König aaO, S. 38

Sieht man mit König Massenkommunikation und Individualkommunikation als begriffliches Gegensatzpaar an, so müßten sich die Unterschiede der Individualkommunikation aus der Herausarbeitung entsprechender Gegenbegriffe zu den "normativen" Merkmalen des Begriffs "Massenkommunikation" ergeben. Als "normative Begriffsmerkmale" der Massenkommunikation bezeichnete König¹⁾

- die Öffentlichkeit der Kommunikation (Dispersivität),
- die Benutzung technischer Verbreitungsmittel,
- die Einseitigkeit der Kommunikation.

Durch sie sei das soziale Phänomen der Massenkommunikation rechtlich zu qualifizieren. Die Individualkommunikation hat König anhand von entsprechenden Gegenbegriffen wie folgt beschrieben²⁾:

Im Gegensatz zur "Öffentlichkeit" der Massenkommunikation legt der Gestalter einer Nachricht bei der Individualkommunikation Wert darauf, daß der Inhalt der Aussage vor der Kenntnisnahme durch Dritte, d.h. durch "Nichtadressaten" geschützt ist (Privatheit der Aussage)³⁾.

Technische Verbreitungsmittel wie bei massenkommunikativen Vorgängen können bei der Individualkommunikation zwar auch eingesetzt werden (z.B. Fernschreiben, Fernsprechen, Schallplatten, Papier, Magnetbänder etc.). Diese Mittel dienen bei der Individualkommunikation jedoch nicht der Vervielfachung der Nachricht oder der Er-

1) König, "Die Teletexte", S. 18 ff

2) aaO, S. 18 ff

3) aaO, S. 24

möglichung eines vervielfachten Zugriffs, wie z.B. das Drucken einer Zeitung, einer Schallplatte etc. oder das Aussenden elektromagnetischer Wellen beim Rundfunk, bei denen die Verbreitung im massenkommunikativen Sinn auch eine quantitative Vermehrung der Nachrichtenträger selbst oder/und eine quantitative Vermehrung der einzelnen Zugriffsmöglichkeiten bedeutet¹⁾. Vielmehr sollen die technischen Verbreitungsmittel nur einen verkörpertem Transport ermöglichen.

An die Stelle der einseitigen Gestaltung von Kommunikationsinhalten tritt bei der Individualkommunikation unter Umständen ein variabler Grad an Interaktivität und inhaltlicher Gestaltungsmöglichkeiten²⁾.

4. Stellungnahme

Es ist fraglich, ob sich beide Begriffe bei der Bestimmung der Verbandskompetenz als begriffliches Gegensatzpaar gegenüberstellen lassen und ob die Gegenüberstellung ein geeignetes Mittel ist, um das soziale Phänomen der Massenkommunikation und Individualkommunikation auch in bundesstaatlicher Hinsicht zu begreifen und abzugrenzen. Schon an den "normativen" Begriffsmerkmalen läßt sich Kritik anbringen. So ist der "Grad der Interaktivität"³⁾ wegen seiner Variabilität als Unterscheidungskriterium nur bedingt brauchbar. Denn auch in individualkommunikativen Prozessen gibt es einseitige Informationsgestaltung, wenn z.B. in bestimmten sozialen Verhältnis-

1) König, "Die Teletexte", S. 32

2) aaO, S. 38 ff

3) aaO, S. 39

sen eine Rückantwort nicht erfolgt und auch nicht erwartet wird. Kommunikation besteht meist aus individuellen einseitigen Kommunikationsakten, die sich wechselnd aneinander reihen und erst in ihrer Gesamtheit als interaktiver Prozeß erscheinen. Eine solche "beiderseitige Orientiertheit" hat Jarass auch bei massenkommunikativen Prozessen festgestellt¹⁾. Die Betrachtungsweise birgt folglich die Gefahr, daß der Grad der Interaktivität "willkürlich" bestimmt werden könnte.

Lediglich der durch Handlungen konkretisierte Wille eines Kommunikators, Informationen an eine (disperse) Öffentlichkeit oder an eine einzelne bestimmte Person zu geben, scheint daher als Abgrenzungskriterium geeignet zu sein.

Die Erscheinungsformen der Individualkommunikation sind außerordentlich vielfältig. Der Brief- und Telefonverkehr sind nur wenige Beispiele aus dem Gebiet der insofern unbestrittenen Postdomäne. Aber auch der Zeitungsversand und die Verteilung von Postwurfsendungen gehören zum Postbereich. Der Brief als klassischer Fall privater Kommunikation ist ein typisches Beispiel für Individualkommunikation. Auch der Fernspreverkehr und Datenfernverkehr sind meist typische individualkommunikative Vorgänge. Beim Zeitungsversand werden zwar Nachrichten transportiert, die mit ihrem Inhalt einem öffentlichen dispersen Publikum angeboten werden, jedoch ist die Zu-

1) Jarass, "Die Freiheit der Massenmedien", S. 167 ff

stellung der einzelnen Zeitung selbst die Erfüllung einer individuellen "Bringschuld" des Zeitungsunternehmens (etc.) gegenüber dem Abonnenten und damit zugleich auch ein individalkommunikativer Vorgang, der das Angebot auf Übereignung der Zeitung enthält.

Postwurfsendungen (Massensendungen) können je nach Sachverhalt bei namentlicher Zustellung als Individualkommunikation bezeichnet werden, bei namenloser Zustellung erfüllen sie eher das Kriterium einer Erklärung an die Öffentlichkeit, und zwar sowohl im Hinblick auf den übermittelten Inhalt als auch im Hinblick auf den Übergabevorgang der Sendung. Die Übernahme des "sendefertigen" Rundfunksignales von den Rundfunkanstalten und dessen Ausstrahlung über die Sendestationen der Post an die Bevölkerung wird als massenkommunikativer Vorgang angesehen. Die Zahl der Radiohörer in den Bundesländern steht zwar namentlich und zahlenmäßig aufgrund der rundfunkrechtlichen Zulassungsbedingungen fest, jedoch wird das Rundfunkhören dadurch nicht zu einem individalkommunikativen Vorgang, weil die innerhalb eines Sendebereichs tatsächlich "zuhörenden" Rundfunkteilnehmer völlig unbestimmbar sind.

Die Post wird dabei als Dienstleistungsunternehmen des Bundes sowohl in individalkommunikativen (Briefe, Telefon etc.) wie in massenkommunikativen Bereichen (Rundfunk, Presseverteilung) tätig. Dieses Begriffspaar ist deshalb zumindest nicht geeignet, den Aufgabenbereich der Bundespost in kompetenzrechtlicher Hinsicht zu definieren.

Die bisherigen Ausführungen zeigen, daß die Post im Bereich individualkommunikativer Vorgänge (z.B. Briefverkehr) ebenso tätig werden kann wie im Bereich der Massenkommunikation (z.B. Rundfunk). Es zeigt sich auch, daß massenkommunikative und individualkommunikative Prozesse ineinander übergehen können.

Die Begriffe Massen- bzw. Individualkommunikation sind daher kein begriffliches Gegensatzpaar, sondern können vielmehr verschiedene Aspekte eines mitunter einheitlichen sozialen Vorganges bezeichnen, Aspekte, die sich nicht gegenseitig ausschließen, sondern zum Teil überschneiden und in vielen Bereichen sogar gegenseitig bedingen.

Jarass hat beim Massenkommunikationsprozeß zwei Phasen unterschieden, nämlich die Produktionsphase und die Verteilungsphase. In ähnlicher Weise kann auch ein individualer Kommunikationsprozeß ablaufen, wenn dieser nur eine auf eine bestimmte Teilnehmerzahl reduzierte Form des Kommunikationsverhaltens ist. Auch hier geht dem Entstehen eines Beförderungsbedürfnisses - ähnlich wie bei der Massenkommunikation - eine Art Inhaltsaufbereitung und Signalproduktion (zum Teil als innerpersönlicher Vorgang) auf Seiten des Absenders voraus, indem zum Beispiel ein Brief gedanklich verfertigt und dann geschrieben oder ein Telefongespräch gedanklich entwickelt und dann verbalisiert wird. An Stelle der offenen Distribution tritt bei der Individualkommunikation allerdings der "Versand", d.h. ein auf einen bestimmten Adressatenkreis konzentrierter "Distributionsprozeß".

Sowohl bei massen- wie auch bei individualkommunikativen Funktionen wird der Bund tätig: Die Übermittlung von sendefertigen Rundfunksignalen, die unbestritten auch heute noch als zumindest zulässige Funktion des Bundes angesehen wird¹⁾, ist ein typischer massenkommunikativer Vorgang, während die Übermittlung von Telefongesprächen oder Briefen und vielen anderen Postsendungen typische individualkommunikative Vorgänge sind.

Die Begriffe Massenkommunikation und Individualkommunikation können, wo doch der Bund bei beiden Kommunikationsbereichen zumindest in Teilfunktionen verwaltungsmäßig tätig wird, nicht zur Abgrenzung der Verwaltungskompetenzen im Bund - Länderverhältnis herangezogen werden. Ob die Gesetzgebungskompetenzen bei der Regelung des nichtstaatlichen inhaltlichen Bereichs gesellschaftlicher Massen- und Individualkommunikation anhand dieser Begriffe zwischen Bund und Ländern aufgeteilt werden kann, erscheint *kaum* als denkbar und praktikabel. Dies soll jedoch hier dahingestellt bleiben, weil die verwaltungsmäßige Kompetenz zum Betrieb der Bildschirmtextzentrale davon unabhängig zu beurteilen und zu regeln ist.

Hier soll überprüft werden, wo der Postbereich als Verwaltungsaufgabe seine Grenzen hat. Dabei geht es auch um die Abgrenzung des Postbereichs gegenüber den Kommunikatoren und um die Befugnis, über die Verwendung von Nachrichten zu entscheiden. Für diese Abgrenzung

1) Nicht mehr unbestritten ist allerdings das Übermittlungsmonopol im Fernmeldebereich, vgl. Mestmäcker (Hg.), "Fernmeldehoheit und Fernmeldemonopol"

können Begriffe, die die gesellschaftlichen Funktionen von Kommunikatoren selbst mitumschließen, aus logischen Gründen nicht gebraucht werden. Die Abgrenzung des Postwesens muß anhand von anderen Kriterien vollzogen werden. Es bieten sich dabei die von Jarass unterschiedenen Phasenbegriffe des Kommunikationsprozesses an, weil in den dort zum Ausdruck gekommenen Funktionstrennungen auch die Zuständigkeiten beteiligter Funktionsträger widergespiegelt werden können.

5. Postalische Aktivitäten im Medienbereich und die Kommunikationsfreiheit

Die Zulässigkeit von staatlichen Aktivitäten bei gesellschaftlichen Kommunikationsprozessen ist problematisch vor allem in den sogenannten "Randphasen" der Kommunikation bei der Distribution und den Bereichen der materiellen Signalproduktion¹⁾. Während die Inhaltsaufbereitung, also die Auswahl (Selektion) und die Gestaltung (Transformation) von Informationsinhalten eine typische Domäne des postexternen Sektors ist²⁾, ist z.B. die Distribution, soweit es sich um einen raum - zeitlichen Transport handelt, praktisch eine typische Domäne der Post.

1) Vgl. Jarass, "Die Freiheit der Massenmedien", S. 198 ff insbes. S. 203

2) aaO, S. 220

Grundsätzlich erfaßt das Prinzip der Medienfreiheit (im Sinne einer Freiheit vom Staat) auch die Distributionsphase¹⁾. Doch kann eine staatliche Einwirkung in die Phasen der Signalproduktion, der Distribution oder der Rezeption nur dann den Kern der Medienfreiheit wirklich berühren, wenn die Einwirkung auf die publizistische Arbeit durchschlägt²⁾. Die Zulässigkeit staatlicher "Randphasenunternehmen" hat folglich dort besonders weit gestreckte Wirkungsmöglichkeiten, wo die "Vermittlung" keine Selektion und Transformation, also keine Inhaltsaufbereitung bewirkt. Oft besteht die Tätigkeit nur in der bloßen Weitergabe von Informationen einer Quelle. Ein Beispiel dafür sind die Rundfunksignale und der Zeitungsdienst sowie manche Ansagedienste der Bundespost, wie etwa die Wettervorhersage. Hier wird von der Bundespost nicht mehr getan, als die Prognose des zuständigen Wetteramtes ohne jede sprachliche Änderung weiterzuleiten³⁾. Einwirkungen auf die Inhaltsaufbereitung sind nicht möglich, soweit keine Inhaltsaufbereitung durch die Post stattfindet. Bedenken aus dem Gesichtspunkt des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG bestehen nach Jarass auch bei solchen Medienprodukten nicht, die nur ganz marginal eine Inhaltsaufbereitung erfahren⁴⁾.

1) Löffler, "Presserecht I", Kap. 5 Rn 43; Kemper, "Pressefreiheit und Polizei", S. 36; BVerfGE 10, 118/121; 12, 205, 260; 20, 162/176; 21, 271/279; 36, 193/204

2) Jarass, "Die Freiheit der Massenmedien", S. 219

3) Jarass aaO, S. 221 f

4) Vgl. dazu jedoch die Ausführungen unter C. 7.5

Verletzt die staatliche Eigenbetätigung in den Randphasen der Massenkommunikation insbesondere bei der "Aktualvermittlung"¹⁾ für sich genommen nicht direkt die Medienfreiheit, so kann sie gleichwohl im Hinblick auf Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG Bedenken ausgesetzt sein, denn sie erlaubt indirekte Einflüsse und Einwirkungen auf die publizistische Arbeit. In jedem Einzelfall ist daher sorgfältig zu prüfen, ob der Effekt der Eigenbetätigung auf das betroffene Kernphasenunternehmen dessen publizistische Arbeit nennenswert verändern kann²⁾. Diese Frage hängt u.ä. von der relativen Marktstellung des Randphasenunternehmens ab. Wenn z.B. ein erheblicher Teil der Auflage eines Medienproduktes nur noch durch ein staatliches Distributionsunternehmen verteilt werden kann, ist die Gefahr von Auswirkungen auf die Inhaltsgestaltung nicht auszuschließen. Wo das staatliche Randphasenunternehmen für ein bestimmtes Medienprodukt ein Monopol besitzt, ist ein Inhaltseffekt ausnahmslos möglich. Dies erklärt, warum die Pressedistribution durch die Post im Hinblick auf Art. 5 GG grundrechtsrelevant ist³⁾ und in der Postzeitungsordnung eine entsprechende Regelung gefunden hat. In solchen Fällen ist eine Einwirkung regelmäßig als "Dominanzeinwirkung" zu qualifizieren, die den Kern der Medienfreiheit verletzt. Wo ein in staatlicher Eigenregie betriebenes Unternehmen ein Distributionsmonopol hat, bedeuten inhaltsbezogene Distributionsbedingungen eine inhaltliche Abhängigkeit

-
- 1) Die "Aktualvermittlung" ist eine besonders geeignete Kommunikationsform, um die Probleme darzustellen; vgl. zum Begriff Jarass, "Die Freiheit der Massenmedien", S. 206
 - 2) Jarass aaO, S. 222
 - 3) Vgl. Löffler, "Presserecht" Kap. 5 Rn 36, Kap. 21, Rn 39; Jarass aaO, S. 222

des Vermittlungsprozesses. Ein staatliches Randphasenunternehmen mit Monopolstellung darf daher seine Dienste nicht inhaltsdifferenzierend anbieten¹⁾. Nur in außerordentlich begrenzten Möglichkeiten ist eine Inhaltseinwirkung zulässig, wie etwa im Fernmeldebenutzungsrecht, wo Fernsprechteilnehmer verpflichtet sind, für eine ordnungsgemäße Nutzung des Telefons zu sorgen und jeden Mißbrauch zu vermeiden²⁾. Eine mißbräuchliche Benutzung der Fernmeldeanlagen liegt zum Beispiel vor, wenn einem Fernsprechteilnehmer unaufgefordert Werbung durch Telefon aufgedrängt wird.

Der teilweise monopolartige Betrieb des Distributionsunternehmens Post durch den Staat ist somit im Interesse der Medienfreiheit nach Art. 5 GG und der Kommunikationsfreiheit im allgemeinen an die Bedingung der Inhaltsneutralität geknüpft. Nur durch die Garantie der "Nichteinmischung" in die publizistische und individualkommunikative Gestaltung von Informationsströmen läßt sich eine transparente gesellschaftliche Kommunikation herstellen und erhalten³⁾. Dies gilt erst recht für die private Kommunikation zwischen Individuen.

Während nach Dürig⁴⁾ die Massenmedien öffentlich das Informationsbedürfnis der breiten Bevölkerung stillen

-
- 1) Jarass, "Die Freiheit der Massenmedien", S. 222
 - 2) Die Verfassungsmäßigkeit dieser Regelung wird anscheinend vom Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 46, 120 (150)) bestätigt, weil es ausdrücklich auf Auberts Erläuterungen zu § 12 FO verweist
 - 3) Vgl. Jarass aaO, S. 203, jedoch mit Einschränkungen auf S. 220 ff für "marginale Inhaltseinwirkungen"
 - 4) Dürig, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG-Kommentar Art. 10 I Rdnr. 1; Dürig hält den Art. 10 GG bei den neuen Medien für nicht relevant, wenn die Post die Technik bereitstellt

sollen, ist es in erster Linie Aufgabe des Post- und Fernmeldewesens, Kontakte zwischen den Einzelnen zu ermöglichen, um private, nicht für die breite Öffentlichkeit bestimmte Nachrichten austauschen zu können. Das Grundrecht aus Art. 10 GG dient dem Schutz eben dieses gleichsam verschlossenen Kommunikationsvorganges. In dem Grundrecht drückt sich ein Kommunikationsprinzip aus, durch welches zugleich auch die Funktion der Post charakterisiert wird!

Der Schutz des Postgeheimnisses erstreckt sich nach Dürig¹⁾ sowohl auf den Inhalt der von der Post zu übermittelnden Sendungen als auch auf alle Umstände, die mit der konkreten Benutzung der Post zusammenhängen. Als geschützte Umstände kommen in Betracht: die Identität des Absenders und Empfängers, die Art und Weise, Ort und Zeit der Benutzung, sowie die Tatsache der Benutzung selbst. In zeitlicher Hinsicht besteht das Postgeheimnis solange, wie sich die Postsendung im Gewahrsam der Post befindet. Auch anschließend (z.B. nach Zustellung) dürfen über die genannten Umstände an private oder postfremde Behörden keine Mitteilungen gemacht werden²⁾. Aus rechtsstaatlichen Erwägungen, die dem Art. 10 Rechnung tragen, wurden bei der Neufassung des Postgesetzes in § 5 Postgesetz³⁾ die besonderen Verpflichtungen aufgeführt, die sich aus dem Postgeheimnis für den Bereich des Postwesens ergeben. Unter das Verbot der Kenntnisaufnahme fällt auch bereits, von den angeführten Umständen über

1) Dürig, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG-Kommentar Art. 10 IV Rdnr. 15

2) LG Wuppertal NJW 69, 1544; Bettermann/Loh, BB 68, 892 (894)

3) § 5 Gesetz über das Postwesen vom 28. Juli 1969 (BGBl. I, S. 1006)

das dienstlich notwendige Maß hinaus Kenntnis zu nehmen. Das Mitteilungs- bzw. Auskunftsverbot gilt nicht nur gegenüber allen privaten und postfremden Behörden, sondern auch gegenüber anderen, nicht mit dem konkreten Beförderungsvorgang befaßten Stellen der Post selbst. § 5 Abs. 1 Ziff. 2 Postgesetz formuliert insbesondere ein gesichertes und unbezweifeltes Prinzip des Postgeheimnisses, nämlich daß die Post grundsätzlich aus eigener Initiative keine Sendungen ausliefern, Mitteilungen über Sendungen machen oder Auskunftersuchen provozieren darf. Der sorgfältig balancierte Ausgleich zwischen Aufklärungs- und Geheimhaltungsinteressen würde sonst nicht funktionieren. Das Postgeheimnis dient auch dem Schutz der Post vor staatlichen Eingriffen, da es gegenüber postfremden staatlichen Stellen ebenfalls Sperrwirkung hat. So ist es ihnen verboten, sich über vom Postgeheimnis erfaßte Umstände durch Auskunftersuchen oder unter Umgehung der Postbehörden in sonstiger Weise zu informieren¹⁾.

Auch das Fernmeldegeheimnis, das vom Gesetzgeber nirgends definiert wurde, schützt den durch die Post vermittelten Fernmeldeverkehr und entspricht für diesen Bereich dem oben dargestellten Postgeheimnis²⁾. Verboten ist im einzelnen das Abhören von Gesprächen durch die Post oder das Abhörenlassen durch andere, das Öffnen von Telegrammen und die Erteilung von Auskünften an amtlich nicht mit dem Fernmeldevorgang befaßte Dienststellen und Private.

1) Badura, "Bonner Kommentar", Art. 10 Rdnr. 39

2) Dürig, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG-Kommentar Art. 10 IV Rdnr. 18

Der Schutz der Kommunikation, der durch Art. 10 GG gewährleistet ist¹⁾ und der nachhaltig nur dann gewährleistet werden kann, wenn er nicht nur als Persönlichkeitsschutz, sondern auch als Struktur- und Kompetenzgarantie der Postverwaltung verstanden wird, stellt somit ein notwendiges Gegengewicht zum praktischen Wirkungskreis der Post und zum Informationsbedürfnis²⁾ dar. Denn der Nachrichtenverkehr ist weitgehend auf die Übermittlung der Post angewiesen.

6. Bildschirmtext und die Kommunikationsbegriffe

Bildschirmtext weist in mancherlei Hinsicht sowohl eine massen- wie auch eine individualkommunikations-ähnliche Funktionsweise auf. Die individuelle Steuerbarkeit sämtlicher Kommunikationsvorgänge und die Nachrichtenvermittlung für Einzelne entsprechen der Individualkommunikation so wie die für Mehrere gedachte Informationsvermittlung der Massenkommunikation. Die Informationen für Einzelne richten sich an eine oder mehrere bestimmte Personen, die Informationen für Mehrere richten sich an eine disperse Menge von Teilnehmern und Nichtteilnehmern.

Dabei ist auf die Intentionen des Informationsanbieters abzustellen, denn die Gestaltungsbefugnis für die Inhalte liegt ausschließlich bei den Kommunikatoren, die den Ablauf der Rechnerdialoge und die inhaltliche Struktur der Angebote festlegen.

1) v. Mangoldt/Klein, GG-Kommentar, Art. 10 Anm. II 2

2) Dürig, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG-Kommentar Art. 10 II Rdnr. 2

Es bestehen jedoch gleichwohl im Schrifttum gegensätzliche Ansichten darüber, ob und mit welcher Gewichtung Individualkommunikation oder Massenkommunikation in der Bildschirmtextzentrale vertreten sein könnten: während Ferger und Junker¹⁾ die Massenkommunikation mehr als unwesentliches Randprodukt der Bildschirmtextkommunikation ansehen, welches wegen der notwendig aktiven Rolle des Benutzers beim Abruf zusätzlich individualkommunikative Züge erhalte, sieht König den Schwerpunkt der Bildschirmtextkommunikation im Bereich der Massenkommunikation²⁾.

Ferger und Junker's Überlegung, daß wegen überwiegender individualkommunikativer Aspekte eine Zuständigkeit des Bundes bestehe, kann jedoch nicht überzeugen. Schon deren Ausgangspunkt, daß dem Bund nach Art. 73 Nr. 7 die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit für Individualkommunikation zustehe, ist in dieser Form fragwürdig. Oben wurde dargelegt, daß die Begriffe Individualkommunikation und Massenkommunikation nicht geeignet sind, den Kompetenzbereich der Post zu definieren³⁾. Ferger und Junker haben auch nicht geprüft, ob sich die individualkommunikativen Teile der Bildschirmtextkommunikation von den massenkommunikativen trennen lassen und ob eine Trennung für die Bezeichnung klarer Kompetenzgrenzen sogar notwendig sein könnte. Vielmehr verein nahmen sie alle Kommunikationsformen, die dem formalen Begriff der Massenkommunikation entsprechen könnten, als "unwesentlichen Randbereich" in die Individualkommunikation⁴⁾. Die Existenz der massenkommunikationsähnlichen

1) "Neue Medien und Fernmelderecht", in: DÖV 1981, S. 439

2) König, "Die Teletexte", S. 45, 214

3) s. oben, C. 4

4) Ferger u. Junker, "Neue Medien und Fernmelderecht", in: DÖV 1981, S. 440

Vorgänge haben sie jedoch nicht widerlegt. Ihre rechtlichen Schlußfolgerungen entsprechen somit nicht den zuvor festgestellten Tatsachen. Sehr zweifelhaft ist, ob "Praktikabilitätsaspekte" geeignet sind, sich über möglicherweise eindeutiges Verfassungsrecht hinwegzusetzen und es dürfte methodisch fragwürdig sein, aufgrund einer quantitativen Gewichtung der vorhandenen Kommunikationsmöglichkeiten qualitative Schlüsse in verfassungsrechtlicher Hinsicht zu ziehen.

König's Schlußfolgerung, bei Bildschirmtext handele es sich um Massenkommunikation, entspricht zwar den formalen Kriterien des von ihm entwickelten normativen Begriffs¹⁾. Doch hat er wiederum nicht berücksichtigt, daß auch die Möglichkeit gegeben ist, individuelle Kommunikationsinhalte entsprechend den Merkmalen des von ihm entwickelten Begriffs von Individualkommunikation an andere Teilnehmer zu senden.

Beide Auffassungen sind daher abzulehnen, weil sie die jeweils gegenteilige Kommunikationsform nur unzureichend berücksichtigt haben. Beide Auffassungen enthalten jedoch auch insofern etwas Richtiges: denn stellt man allein auf den Willen der Kommunikatoren, d.h. der Teilnehmer ab, kann sich in der Bildschirmtextzentrale sowohl Individualkommunikation wie auch Massenkommunikation vollziehen. Beiden Kommunikationsformen ist dabei das Kriterium der individuellen Steuerbarkeit des Informationsvorganges²⁾ gemeinsam. Wie ein Zeitungsleser sich am Kiosk die Zeitung kaufen oder per Abonnement

1) König, "Die Teletexte", S. 44 ff

2) Tettinger, "Neue Medien und Verfassungsrecht", S. 28

durch die Post individuell ins Haus schicken lassen muß, oder der Postempfänger sein Postfach oder den Briefkasten leeren muß, so muß der Bildschirmtextteilnehmer die "für alle" eingespeicherten Informationen erst einmal persönlich aus der Bildschirmtextzentrale abrufen bzw. die an ihn gerichteten persönlichen Mitteilungen aus seinem Seitenspeicher ("elektronischer Briefkasten") abrufen. Die massenkommunikative und die individualkommunikative Funktion könnte von der Bildschirmtextzentrale jeweils isoliert ausgeübt werden. Es ist möglich, bestimmte Funktionsformen der Bildschirmtextzentrale völlig auszuschalten und sie nur in einzelner Hinsicht zu nutzen, entweder nur als Massenkommunikation im Sinne eines reinen Abrufinformationsdienstes oder nur als Individualkommunikationsdienst und schließlich als Verbindung beider Kommunikationsformen. Gerade in der Kombination massenkommunikativer mit individualkommunikativen Kommunikationsdiensten liegt der besondere Reiz des Bildschirmtextsystems und die Flexibilität und Vielfältigkeit seiner Nutzungsmöglichkeiten.

Um die Verwaltungszuständigkeit im Bund - Länderverhältnis hinsichtlich des Betriebs der Bildschirmtextzentrale zu bestimmen, sind die Begriffe Massen- und Individualkommunikation als Anknüpfungspunkte daher ebenso ungeeignet wie bei der durch die Post herkömmlicherweise vermittelten Kommunikation. Denn ebenso wie vermittels der Post können auch vermittels der Bildschirmtextzentrale individual- und massenkommunikative Inhalte vermittelt werden.

Der Gedanke, die Kompetenzgrenzen nach dem Begriffspaar Individual- und Massenkommunikation zwischen dem Bund und den Ländern ziehen zu wollen, würde den Sinn und Zweck des Systems und seine Nutzungsperspektiven verfehlen, die gerade in der Verbindung beider Kommunikationsformen liegen.

Ein gesamtheitliches Erfassen des Systems kann nicht von Begriffen geleistet werden, die nur seine Teilaspekte bezeichnen. Lediglich das Kriterium der "individuellen Steuerbarkeit"¹⁾ des Informationsvorganges, d.h. der Datenfernverarbeitung als Daten-Dialog, kennzeichnet einen wesentypischen Aspekt des Systems, der allen seinen Funktionsformen gemeinsam ist.

Eine Zuordnung der Bildschirmtextzentrale kann somit nur vorgenommen werden, wenn ihre Nutzungsfunktionen gesamtheitlich berücksichtigt werden. Würde man von der Möglichkeit Gebrauch machen, beide Nutzungsformen getrennt voneinander durchzuführen, fände jede für sich genommen kaum das gesellschaftliche und wirtschaftliche Interesse, welches zur Zeit der kombinierten, flexiblen Ausstattung des Systems entgegengebracht wird.

Wesentlich ist fernerhin, daß die Informationsinhalte allein vom jeweiligen Teilnehmer gestaltet werden und dank der Ausstattung des elektronischen Rechnersystems mit völliger inhaltlicher Gleichheit von der Bildschirmtextzentrale vermittelt werden können. Die Bildschirmtextzentrale erfüllt somit einen der Aspekte, die von staatlichen Distributionsunternehmen gefordert werden, nämlich

1) Vgl. Tettinger, "Neue Medien und Verfassungsrecht", S. 28 ff

die "Nichtbeeinflussung" der zu vermittelnden Inhalte. So wie die Rundfunksignale inhaltlich unverändert bei den Rundfunkempfängern eintreffen, nachdem sie von der Post ausgestrahlt wurden, so kommen auch die in der Bildschirmtextzentrale eingespeicherten Informationsangebote beim Empfänger letztlich mit der inhaltlichen Originalität an wie sie beim Informationsanbieter verfaßt worden waren.

Man könnte daher den Standpunkt vertreten, daß aus dem Gesichtspunkt der Medienfreiheit keine Bedenken gegen die Zuständigkeit der Post beim Betrieb der Bildschirmtextzentrale zu erheben seien. Diese Argumentation ist jedoch nicht folgerichtig, da die an Art. 5 GG anknüpfende Mediendiskussion die Abgrenzung des Staates von der Gesellschaft zum Gegenstand hat, während hier die Frage untersucht werden soll, ob im Bund - Länderverhältnis eine Zuständigkeit des Bundes gegeben ist. Die Annahme, daß das Bildschirmtextsystem durch staatliche Stellen betrieben werden kann, sagt noch nichts darüber aus, welche staatlichen Stellen für die Wahrnehmung einer bestimmten Funktion zuständig sind. Die Möglichkeit, Bildschirmtext durch einen staatlich eingerichteten Träger als öffentlich-rechtliche Anstalt oder Körperschaft durchführen zu lassen, besagt nichts darüber, von wem der Träger eingerichtet werden könnte und ob es sich dabei um eine Bundes- oder Landesangelegenheit handelt.

Ob die Bundespost verfassungsrechtlich befugt ist, die Bildschirmtextzentrale zu betreiben und ihre Funktionen als Fernmeldedienste anzubieten, hängt nicht von den In-

formationsinhalten ab, die die Teilnehmer des Systems anbieten oder abrufen¹⁾, sondern von den Funktionen und Betriebsweisen, mit denen die Bildschirmtextzentrale ihre Leistungen anzubieten vermag. Das Kriterium der "individuellen Steuerbarkeit" spielt dabei eine wesentliche Rolle, jedoch bedarf es noch einer genaueren Betrachtung sowohl des Zuständigkeitsbereichs der Bundespost wie auch der Funktionsweisen der Bildschirmtextzentrale, um die Bedeutung dieses Kriteriums zu verstehen. Denn letzten Endes heißt individuelle Steuerbarkeit individuelle Datenfernverarbeitung mit Hilfe des Rechner- und Speichersystems, welches Bildschirmtextzentrale genannt wird.

D. Die Darlegungen des KtK-Berichts

Von der Bundesregierung wurde 1974 eine Untersuchungskommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems eingesetzt, die Vorschläge für eine wirtschaftlich vernünftige und gesellschaftlich wünschenswerte Weiterentwicklung der Telekommunikationssysteme ausarbeiten sollte²⁾.

In dem von dieser Kommission verfaßten Bericht, dem "KtK-Bericht", wurden auch Kompetenzprobleme im Hinblick auf das Kabelfernsehen und auf die Abgrenzung zwischen dem Veranstaltungsbereich und dem Netzbereich angeschnitten.

-
- 1) Zu den Inhalten gehört auch die vom Informationsanbieter gesetzte Zweckbestimmung, ob die Information "allen" oder "einzelnen" zur Verfügung steht
 - 2) KtK-Bericht nebst 8 Bd. Anlage

Die Kommission arbeitete mit dem Begriffspaar "Netz- und Nutzungsbereich", um den Zuständigkeitsbereich der Post für die Übermittlung von Informationen zu umschreiben und um den Zuständigkeitsbereich der Veranstalter (Nutzungsbereich) bei der Durchführung der Kabelkommunikation zu kennzeichnen¹⁾.

Der Arbeitskreis hatte eine Trennung des Netzes vom Nutzungsbereich empfohlen, um die Netzneutralität zu garantieren und um unerwünschte medienpolitische Rückwirkungen auf den Nutzungsbereich auszuschließen. Die dienende Funktion des Netzes sollte deutlich bleiben²⁾. Das Modell einer Trennung von Netz und Nutzung ermögliche eine Zuweisung von Funktionsbereichen und die Transparenz von Funktionserfüllung³⁾. Die Frage nach den sich dabei ergebenden nutzungs- und netzorganisatorischen Schnittstellen wurde nicht abschließend erörtert, jedoch hat der Arbeitskreis darauf hingewiesen, daß je nach der Aufgabenstellung einzelne Leistungsträger innerhalb einer Telekommunikationsform (Netzträger, Teilnehmer, Dritte (Datenbanken, Anlagenvermieter, Software-Produzenten)) unterschiedliche Leistungsbeiträge übernehmen und jeweils durch "organisatorische Schnittstellen" voneinander abgegrenzt werden müßten. Durch die Schnittstellen werde die gesetzliche, vertragliche und finanzielle Verantwortung der Telekommunikationspartner festgelegt. Bei der Festlegung der organisatorischen Schnittstellen bestehe eine größere Gestaltungsfreiheit als bei den technischen⁴⁾.

1) KtK-Bericht, S. 54, 55; KtK-Anlage Bd. 7, S. 13, 22, 36 ff

2) Auch der Deutsche Gewerkschaftsbund forderte Netzneutralität, vgl. Breit, "Neue Informationstechnologien", in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 1979, S. 629 (633)

3) KtK-Bericht, Anlage Bd. 7, S. 37 f

4) KtK-Bericht, Anlage Bd. 7, S. 55

Die KtK wollte mit den Begriffen Netz und Nutzung die rein technische von der inhaltlichen Seite der neuen Kommunikationssysteme unterscheiden. Die Mediendiskussion, so wie sie bisher geführt wurde, bewegte sich überwiegend im sogenannten "Nutzungsbereich". Zwar entstand auch bei dem Verkabelungsprojekt der Bundespost eine kontroverse Diskussion über die Zulässigkeit der Verkabelung¹⁾, jedoch wurde die Diskussion auf den Übermittlungsbereich beschränkt, ohne daß die besondere Problematik der Zuordnung der Datenfernverarbeitungsanlagen beim Bildschirmtextsystem oder auch beim Kabelfernsehen erörtert wurde²⁾. Die Kommission ging vielmehr davon aus, daß die Einfügung von Textdatenbanken in das Fernsprechnet der Technik heutiger Sonderdienste im Fernmeldedienst entspreche³⁾. Es wurde nur darauf hingewiesen, daß eine einfache Textdatenbank lediglich gleichartige Nachrichten fortlaufend wiederholt, vergleichbar etwa einem Anrufbeantworter, während demgegenüber der Dialog mit einer großen Textdatenbank einen Rechner erfordere, der die gewünschten Nachrichten auswählt und der zur Gebührenerfassung und zur Prüfung der Abrufberechnung verwendet werden kann⁴⁾. Im übrigen setzte sie die für das "Kabelfernsehen" geforderte Trennung von Netz und Nutzungsinhalten voraus⁵⁾.

-
- 1) Vgl. Breit, "Neue Informationstechnologien", in: Gewerkschaftliche Monatshefte 1979, S. 633; Lange, "Medienentwicklung", in: Gewerkschaftliche Monatshefte 1979, S. 595; KtK-Bericht, Anlage Bd. 7, S. 39 ff
 - 2) KtK-Bericht, Anlage Bd. 7, S. 36 ff; auch KtK-Bericht, S. 55 (zur Notwendigkeit einer weiteren Behandlung der organisatorischen (d.h. rechtlichen) Probleme
 - 3) KtK-Bericht, Anlage Bd. 4, S. 142
 - 4) KtK-Bericht, Anlage Bd. 4, S. 143
 - 5) KtK-Bericht, S. 54 ff; KtK-Bericht, Anlage Bd. 7, S. 13, 22, 36 ff

Sie lehnte sich mit der Bildung dieses Begriffspaares bewußt an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Fernsehurteil) an, in der die Notwendigkeit einer inhaltlichen Neutralität des Betreibers von Übermittlungsnetzen unterstrichen worden war. Das Begriffspaar eignet sich jedoch dazu, die Trennung des inhaltlichen Bereichs vom technischen Vermittlungsbereich zu verdeutlichen, weil streitige Verfassungsfragen dabei nicht vorweg entschieden werden mußten.

Die Ausführungen der KtK, die sich unmittelbar nur auf das "Kabelfernsehen" bezogen, sind auch von grundsätzlicher Bedeutung für Bildschirmtext. Dort ist das Netz, d.h. der Übertragungsbereich, gleichfalls von dem inhaltlichen Nutzungsbereich abzugrenzen. Zwar bleibt die Fernmeldehoheit der Bundespost für sich genommen unbestritten und auch die Grenzen des Fernsprechnetzes sind technisch und rechtlich im wesentlichen eindeutig definiert. Schwierigkeiten ergeben sich allerdings beim Datenverarbeitungsbereich von Bildschirmtext, also hinsichtlich der Bildschirmtextzentrale. Während die gespeicherten "Anbieterprogramme", d.h. die Kommunikationsinhalte, allgemein und auch von der Bundespost mit Recht dem Nutzungsbereich zugerechnet werden, ist die Zugehörigkeit der Bildschirmtextzentrale als technischer Einrichtung und die von ihr geleistete technische Funktion zweifelhaft. Die Post rechnet beides zum Netzbe-¹⁾reich, während nach Auffassung des Berliner Datenschutzbeauftragten im Anhörungsverfahren vor dem Ausschuß für Kulturelle Angelegenheiten beides eher dem Nutzungsbe-

1) Deutsche Bundespost, Bildschirmtext, S. 12 ff

reich zugeordnet werden sollte¹⁾. Praktische Bedeutung hatte die Frage im Gesetzgebungsverfahren zum Berliner Pilotprojekt dadurch bekommen, daß die Prüfungskompetenz des Berliner Datenschutzbeauftragten hinsichtlich der Bildschirmtextzentrale geklärt werden mußte.

Die Bildschirmtextzentrale kann gewiß nicht aus dem Grund, daß es sich bei ihr um eine "technische" Einrichtung handelt, dem Netzbereich zugeordnet werden, denn sie ist eine Datenverarbeitungsanlage mit hochleistungsfähigen Rechnern und Speicherkapazitäten, die systembestimmende Funktionen ausübt. Datenverarbeitung und Datenfernverarbeitung ist nicht ein für sich selbst beurteilungsfähiges Sachgebiet, sondern lediglich ein technisches Hilfsmittel zur Bewältigung vorgegebener Aufgaben und Funktionen innerhalb des vorgegebenen Kompetenzverteilungssystems. Als Datenfernverarbeitungsanlage bedarf die Bildschirmtextzentrale daher einer Einrichtung, der die von ihr wahrgenommenen Funktionen zugerechnet werden, denn sie kann als technische Einrichtung nicht in einem verfassungsrechtlichen Freiraum schweben. Die von der KtK gebrauchten Begriffe Netz und Nutzung sind als Zuordnungsbegriffe zwar bei der Konzeption von Organisationsmodellen hilfreich, letztlich ist aber nur der Regelungsgehalt des Grundgesetzes für die Zuweisung staatlicher Aufgaben maßgeblich. Die Bezeichnungen Netz und Nutzung sind keine verfassungsrechtlichen Begriffe. Ob die zentrale

1) Der Berliner Datenschutzbeauftragte in: Der Präsident des Abgeordnetenhauses von Berlin, Stenographischer Dienst, Wortprotokoll, Ausschuß für Kulturelle Angelegenheiten, 13. Sitzung vom 3. März 1980; = Datenschutz und Datensicherheit, Heft 2/1980, S. 95; vgl. ebd. 3/80, S. 115; nunmehr auch im EKM-Bericht Bd. I, S. 189; vgl. auch v. Petersdorff, "Das Kompetenzproblem und die datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit bei Bildschirmtext", in: Datenschutz und Datensicherheit, 2/1981, S. 83; = in: Analysen und Prognosen, Heft 74, 1981, S. 24

Datenverarbeitungsanlage bei Bildschirmtext als Fernmeldeanlage dem Netzbereich zuzurechnen ist oder ob diese als selbständiges automatisches System mit eigentypischen Funktionen zum Veranstaltungsbereich (Nutzungsbe- reich) gehört, ist anhand der funktionellen Vorgänge im Veranstaltungsbereich zu klären. Eine medienrechtliche Zuordnung der Bildschirmtextzentrale ist ohne Beantwor- tung dieser Frage nicht möglich. Die neue Dimension, die in der Mediengeschichte durch die Einführung von rechner- gestützten Datenbank- und Informationssystemen erreicht worden ist, läßt sich m.E. nur dann verfassungsrechtlich angemessen erfassen, wenn man die Bewertung von der äußeren Erscheinungsform löst und die technischen Funk- tionen, die ja "nur" menschliches Handeln ersetzen, ei- ner verfassungsrechtlichen Betrachtung unterzieht. Dies hat die bisherige Mediendiskussion, die überwiegend von den soziokulturellen Auswirkungen bestimmt war, ver- säumt. Als technischer Betreiber des Systems hat die Post zwar die wesentlichsten Impulse zur Einführung der Innovation gegeben und teilweise auch Fakten geschaffen, gleichwohl ist ihre verfassungsrechtliche Befugnis für die zukünftige Bereitstellung der jeweiligen technischen Einrichtungen auch nachträglich nachzuweisen. Im folgen- den soll dieser Frage nachgegangen werden.

E. Die Verwaltungszuständigkeit der Bundespost

1. Die Verbandskompetenz des Bundes für die Postverwaltung

Die Bundespost kann die Bildschirmtextzentrale betreiben, wenn dies zu den ihr verfassungsrechtlich in zulässiger Weise übertragenen Verwaltungsaufgaben gehört. Der Betrieb der Bildschirmtextzentrale, d.h. ihre Bereitstellung für die Teilnehmer ist, für sich betrachtet, unter Außerachtlassung der noch zu gestaltenden rechtlichen Zulassungsbedingungen, für Anbieter und Benutzer als Verwaltungshandeln anzusehen. Als Datenfernverarbeitungsanlage kann die Bildschirmtextzentrale menschliches Handeln auf einer bisher nicht gekannten Ebene, nämlich im Entscheidungsbereich komplexer Zusammenhänge, ersetzen.

Da Maßnahmen der Verwaltung, die nicht unmittelbar von einem menschlichen Amtswalter, sondern von einer Maschine vorgenommen werden, eine dem jeweiligen Hoheitsträger zurechenbare Verhaltensweise sind, können Träger staatlicher Verwaltung durch automatisiertes Verwaltungshandeln nur insoweit tätig werden, als es ihren verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben entspricht¹⁾. Die Post darf

1) Nach überwiegender Auffassung sind z.B. die von Maschinen gefertigten Verwaltungsbescheide u.U. Maßnahmen i.S. der Verwaltungsaktsdefinition: vgl. Luhmann, "Recht und Automation", S. 32; v. Mutius, "Allgemeine Bindungswirkung verfassungskonformer Gesetzinterpretation durch das Bundesverfassungsgericht?", in: VerwArch 67 (1976), S. 116; OVG Münster DÖV 1974, S. 599 f; Erichsen/Martens, in: Erichsen/Martens, "Allgemeines Verwaltungsrecht", S. 141; Bull, "Verwaltung durch Maschinen", S. 62, 67, 82; Müller-Heidelberg, "Verwaltungsrechtliche Probleme", DVBl. 1961, 12; v. Münch, in: Erichsen/Martens aaO, S. 52; Popper, "Rechtsprobleme der automatisierten Verwaltung", DVBl. 1977, 509 ff

daher die Bildschirmtextzentrale nur betreiben, wenn diese zumindest einem Sachbereich zugeordnet werden kann, für den der Bund in verwaltungsmäßiger Hinsicht zuständig ist.

Eine ausdrückliche Verwaltungszuständigkeit zum Betrieb der Bildschirmtextzentrale ist im Grundgesetz nicht vorgesehen. Sie müßte deshalb einem der vorhandenen Verwaltungsbereiche des Bundes zugeordnet werden.

Gegenstände der bundeseigenen Verwaltung nach Art. 87 Abs. 1 GG sind u.a. die Bundespost. Gemäß Art. 87 Abs. 3 können zwar für Angelegenheiten, für die dem Bund die Gesetzgebung zusteht, selbständige Bundesoberbehörden und neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts durch Bundesgesetz errichtet werden, wenn dem Bund auf Gebieten, für die ihm die Gesetzgebung zusteht, neue Aufgaben erwachsen. Hier soll jedoch nur untersucht werden, ob die Bundespost nach dem heutigen und in die Zukunft fortgedachten Verfassungsrecht berechtigt ist, die Bildschirmtextzentrale als Fernmeldeanlage zu betreiben, denn von den in Art. 87 und 89 genannten derzeitigen bundeseigenen Verwaltungsbehörden kommt allein die Bundespost als möglicher Träger der Bildschirmtextzentrale in Betracht.

In Art. 87 Abs. 1 GG ist allerdings lediglich festgestellt, daß die Bundespost als bundeseigene Verwaltung geführt wird. Welcher sachliche Aufgabenbereich sich damit verbindet, ergibt sich aus Art. 87 Abs. 1 nicht. Der Begriff Post taucht im Grundgesetz zwar an mehreren Stellen und in verschiedenen Zusammenhängen auf¹⁾. Die

1) Vgl. Art. 10 Abs. 1, 18, 44 Abs. 2 Satz 1, 73 Nr. 7, 80 Abs. 2, 87 Abs. 1 Satz 1, 130 GG

Art. 10 Abs. 1, 18 und 44 Abs. 2 Satz 1 GG befassen sich ausschließlich mit dem Post- und Fernmeldegeheimnis, also nur mit einem Teilaspekt der Postaufgaben, nämlich mit der Geheimhaltung des Inhalts von Nachrichten, die von der Post für andere übermittelt werden. Eine Umschreibung oder gar Abgrenzung der von der Bundespost wahrzunehmenden Aufgaben ermöglichen diese Vorschriften für sich allein nicht. Dasselbe gilt für Art. 80 Abs. 2 GG, der den Erlaß von Benutzungsverordnungen auf dem Gebiet des Post- und Fernmeldewesens der Zustimmung des Bundesrates unterwirft. Art. 130 ist in diesem Zusammenhang ohne Bedeutung, da er nur eine Übergangsregelung für das Besatzungsrecht enthält.

In Art. 73 Nr. 7 GG ist dem Bund die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit auf dem Gebiet des "Post- und Fernmeldewesens" eingeräumt worden. Durch die Art. 87 Abs. 1 und Art. 73 Nr. 7 GG ist somit die Verteilung der Staatsgewalt im Bereich des Postwesens geregelt, mit der Folge, daß zumindest im Hinblick auf die Gesetzgebungskompetenz die Zuständigkeit ausschließlich beim Bund liegt. Das Grundgesetz enthält somit zwar eine unmittelbare verfassungsrechtliche Aussage über die Verbandskompetenz im Sachbereich Postwesen¹⁾. Zweifelhaft ist jedoch, wie und wo die Grenzen in verwaltungsmäßiger Hinsicht zu ziehen sind.

1) Ossenbühl, "Bestand und Erweiterung", S. 30 ff

2. Die Kategorien gegenwärtiger Postaufgaben

Die Bundespost gilt aufgrund ihrer heutigen Aufgabenstruktur als Bundesunternehmen, welches hauptsächlich im Bereich der leistenden Verwaltung tätig ist ¹⁾. Die von ihr zu erfüllenden Aufgaben sind zwar im wesentlichen gesetzlich oder verordnungsmäßig geregelt (z. B. im Postgesetz, Postordnung, Fernmeldeanlagengesetz, Fernmeldeordnung, Postscheckordnung usw.), so daß die Prüfung ihrer Verwaltungszuständigkeit im Hinblick auf den Betrieb der Bildschirmtextzentrale zunächst an den gesetzlichen Regelungen, insbesondere am FAG anzusetzen hätte ²⁾.

Bei der Anwendung gesetzlicher Vorschriften gilt jedoch der Grundsatz der verfassungsmäßigen Auslegung. Die unbestimmten Rechtsbegriffe der "Fernmeldeanlage" und "der Vermittlung von Nachrichten" müssen in verfassungskonformer Weise ausgelegt werden, so daß im Ergebnis über die verfassungsgemäße Anwendung des FAG zu entscheiden wäre.

Eine verfassungsrechtliche Untersuchung hat *außerdem* auch zu prüfen, ob über die verfassungsgemäße Anwendung von Rechtsvorschriften hinaus aus den Grundregeln der Verfassung selbst Verwaltungsspielraum für die Wahrnehmung nicht gesetzlich geregelter Aufgaben und somit für einen nicht gesetzlich geregelten Betrieb der Bildschirmtextzentrale verbleiben könnte.

1) Schmidt, "Bundespost und Bundesbahn",
in: NJW 1964, S. 2390 ff

2) Die Post wäre danach zuständig, wenn der Betrieb der Bildschirmtextzentrale unter § 1 Abs. 1 FAG subsumiert werden könnte. Nach § 1 Abs. 1 FAG steht das Recht des Betriebs von Anlagen für die "Vermittlung" (§ 1 Abs. 1 FAG) von Nachrichten ausschließlich dem Bund zu. Die Ausübung dieses Rechts ist in § 1 Abs. 1 FAG auf den Bundespostminister übertragen.

Nach Ossenbühl¹⁾ lassen sich die Aufgaben der Post gegenwärtig unterscheiden

- als eigentliche postalische Aufgaben
- als sonstige hoheitliche Verwaltungstätigkeit
- als Teilnahme am Wirtschaftsleben.

Zu den postalischen Aufgaben rechnen alle Aufgaben, die von dem verfassungsrechtlichen Begriff des "Postwesens" umschlossen sind. Sie bilden den Kernbestand des Aufgabenkataloges der Bundespost. Gemeint sind vor allem die in § 1 PostG aufgeführten Dienstleistungszweige, also

- der Brief-, Paket-, Postanweisungs- und Postauftragsdienst,
- der Postzeitungsdienst,
- der Postreisedienst,
- der Postscheckdienst,
- der Postsparkassendienst.

Hinzu kommt der Betrieb der Fernmeldeanlagen, welche durch § 1 Abs. 2 FAG auf den Bundespostminister zur Wahrnehmung übertragen wurde (vgl. auch § 1 Postverwaltungsgesetz).

Die postalischen Aufgaben werden teils monopolartig (Fernmeldewesen), teils in Konkurrenz zur Privatwirtschaft (Postscheckdienst, Postsparkassendienst) wahrgenommen. Es steht jedoch außer Zweifel, daß diese

1) Ossenbühl, "Bestand und Erweiterung", S. 19 ff; vgl. auch Eidenmüller/Kämmerer, "Post- und Fernmeldewesen", Kommentar, Einführung, S. LXXII, der entsprechend zwischen institutionsbestimmten, institutionsbedingenden und institutionsfremden Rechtsverhältnissen der Post unterscheidet

Aufgaben ihrem Charakter nach staatlich hoheitliche Aufgaben sind und die Deutsche Bundespost insoweit eine Hoheitsverwaltung des Bundes darstellt¹⁾.

Bei der "sonstigen hoheitlichen Verwaltungstätigkeit" der Post handelt es sich um Aufgaben, die nicht als "posttypisch" bezeichnet werden können, die vielmehr der Post nur deshalb zugewiesen worden sind, weil sich ihr Verwaltungspotential zu deren Erfüllung in besonderem Maße eignet und daher von der Sache her anbietet²⁾. Ossenbühl zählt hierzu u.a. die Erhebung von Wechselprotesten nach Art. 79 GG, Aufbewahrung niedergelegter Schriftstücke nach § 182 ZPO, Vertrieb von Wechselsteuern nach § 7 Abs. 2 Wechselsteuereinführungsverordnung; Auszahlung von Versicherungsrenten nach §§ 620, 1296 RVO, § 43 AVG³⁾. Die Zuweisung solcher Aufgaben

1) Badura, "Der Paketdienst der Deutschen Bundespost", in: "Jahrbuch der Deutschen Bundespost", 1977, S. 90; soweit die nicht-monopolgebundenen Aufgaben von privaten Unternehmen wahrgenommen werden, stellen sie öffentliche, aber nicht staatliche Aufgaben dar (vgl. zum Unterschied zwischen öffentlichen und staatlichen Aufgaben: Peters, "Öffentliche und staatliche Aufgaben", in: "Festschrift für Nipperdey", 1965, S. 877 ff; Klein, H.H., "Zum Begriff der öffentlichen Aufgabe", in: DÖV 1965, 755 ff; Ossenbühl, "Bestand und Erweiterung", S. 20; vgl. zu dem Problembereich der materiell-rechtlichen Dimension von Kompetenznormen ("Post- und Fernmeldewesen als Staatsaufgabe") Bull, "Staatsaufgaben", S. 152; BVerfGE 14, 105 (111); 21, 245 (248); 41, 205 (217); Feigenbutz, "Die Bindungen des Post- und Fernmeldewesens", S. 54; Schmidt, "Bundespost und Bundesbahn", in: NJW 64, 2390 ff; Liesegang, "Die verfassungsrechtliche Ordnung der Wirtschaft", S. 69; Ehmke, "Prinzipien der Verfassungsinterpretation" VVDStRL 20, 53 ff (90); Ossenbühl aaO, S. 27; Pestalozza, "Kompetenznormen", in: "Der Staat", 11 (1972), S. 161, mit Nachweisen über die abweichenden Meinungen auf S. 167; Lerche, "Föderalismus", VVDStRL 21, S. 77; Köttgen, "Der Einfluß des Bundes", JÖR N.F. 3 (1954), S. 77

2) Ossenbühl aaO, S. 18, 89 ff

3) Ossenbühl aaO, S. 18; vgl. ferner die Aufzählung bei Sautter, "Geschichte der Post", Teil 3, S. 204 ff

kann lediglich auf einer Änderung der Organkompetenz innerhalb desselben Verwaltungsträgers, d.h. des Bundes beruhen und ist als Ergebnis der Organisationsgewalt¹⁾ verfassungsmäßig zulässig. Unzulässig ist die Zuweisung, wenn durch sie eine Änderung der Verbandskompetenz (Bund, Länder, Gemeinden) bewirkt wird²⁾.

Bei der Teilnahme am Wirtschaftsleben sind folgende Bereiche zu unterscheiden: Bedarfsdeckungsgeschäfte, Vermögensverwertungsgeschäfte und Teilnahme am wirtschaftlichen Wettbewerb³⁾. Der Verkauf von Verpackungsmaterial sowie der Verkauf und die Einlösung von Reiseschecks durch die Bundespost sind als Teilnahme am Wirtschaftsleben anzusehen, denn es handelt sich hierbei um Aufgaben, die weder zum Bereich typisch hoheitlich postalischer Tätigkeiten gehören noch als sonstige hoheitliche Verwaltungstätigkeit bezeichnet werden können⁴⁾. Zu diesem Tätigkeitsbereich gehören z.B. auch die

-
- 1) Köttgen, "Die Organisationsgewalt", in: VVDStRL 1958, Heft 16, S. 154 (178) f; Ossenbühl, "Bestand und Erweiterung", S. 90 f; Böckenförde, "Die Organisationsgewalt", S. 192, weist jedoch auf die Bindungen des Sondervermögens hin; Stern, "Staatsrecht", S. 793; vgl. Forsthoff, "Verwaltungsrecht", S. 430, 434 ff; Schmidt-Aßmann, "Verwaltungsorganisation", in: "Festschrift H.P. Ipsen", S. 333 ff; Schnapp, "Grundbegriffe", in: "JURA", 1980, 68, 295 ff; Burckhardt, "Die Organisation der Rechtsgemeinschaft"; Wolff-Bachof, "Verwaltungsrecht II", § 71 IV; Rudolf, in: Erichsen/Martens, "Allgemeines Verwaltungsrecht", § 56; Wenger, in: Ermacora u.a. (Hg.), "Allgemeines Verwaltungsrecht", S. 343 ff, jeweils m.w.Nachw.; Stern/Burmeister, "Die Verfassungsmäßigkeit eines landesrechtlichen Planungsgebots für Gemeinden", S. 46 ff; Rupp, H.H., "Grundfragen der heutigen Verwaltungslehre", S. 19 ff
 - 2) Stern, "Staatsrecht", Bd. II, S. 797; Ossenbühl aaO, S. 90 ff
 - 3) Wilke/Schachel, "Probleme fiskalischer Betätigung", in: Wirtschaft und Verwaltung, 1978, S. 95
 - 4) Ossenbühl aaO, S. 21

Aktivitäten der Deutschen Postreklame GmbH Frankfurt/Main, sowie Beteiligungen der Deutschen Bundespost an gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften, die im Interesse der Postbediensteten entstanden sind und die Beteiligung an anderen verkehrswirtschaftlichen Unternehmen¹⁾.

Diese von Ossenbühl entwickelte "Typologie der Postaufgaben" vermag schon deutlich zu machen, daß die verfassungsmäßige Bestimmung des Aufgabenbereichs der Bundespost auf Schwierigkeiten stößt: zwar kann man die "sonstige hoheitliche Verwaltungstätigkeit" als atypische und nach der jeweiligen Organisationsentscheidung variable Aufgabenerfüllung bei der sachlichen Bestimmung des Postbereichs ausklammern, wobei nicht verkannt werden soll, daß es im Einzelfall auch zu Abgrenzungsschwierigkeiten kommen könnte.

Hinsichtlich der "eigentlichen Postaufgaben" und der "Teilnahme am Wirtschaftsleben" können jedoch, soweit eine gesetzliche Aufgabenbestimmung nicht bereits vorliegt, Probleme entstehen, ob und in welchem Umfang jeweils hinzukommende Aufgaben (hier: der Betrieb von Bildschirmtext) noch dem Postbereich i.S.d. Art. 87 GG zugerechnet werden dürfen. Bei den "eigentlichen postalischen Aufgaben" ist zu klären, ob und in welchem Umfang die Post außerhalb des gesetzlich geregelten Bereichs Aufgaben wahrnehmen kann. Bei der Teilnahme am Wirtschaftsleben ist neben der hier nicht behandelten grundrechtlichen Relevanz der Fragestellung auch die Frage nach der Verbandskompetenz im Bereich der "Verwaltung durch wirtschaftliche Unternehmen" gestellt - ein Thema, mit dem man nach Ossenbühl²⁾ ein "unwegsames Gelände betritt", das aber, obwohl es in rechtstheoretischer und praktischer Hinsicht von großer Bedeutung ist, von den meisten Autoren gemieden wird.

1) Ossenbühl, "Bestand und Erweiterungen", S. 21, 96 ff

2) aaO vgl. zum Grundrechtsproblem die Ausführungen auf S. 98, 113 ff und zur Verbandskompetenz auf S. 129 ff

3. Die gesetzesfreie Wahrnehmung von Postaufgaben

Ob für die leistende Verwaltungstätigkeit im, hier allerdings nicht interessierenden Verhältnis zum Bürger ein Gesetzesvorbehalt besteht, ist ein im Schrifttum und in der Rechtsprechung lang umstrittenes, im wesentlichen zwar abgeklärtes Thema¹⁾. Die anlässlich des Leistungsverhältnisses zwischen Staat und Bürger diskutierte Frage nach der Notwendigkeit einer gesetzlichen Rechtsgrundlage derartiger Verwaltungsakte hat aber neben der dort relevanten rechtsstaatlichen auch folgende bundesstaatliche Dimension: geht man mit der herrschenden Meinung von der

1) Vgl. zu der umfangreichen Literatur BVerfGE 8, 155; BVerwGE 6, 287; 13, 279; 18, 353; 17, 111; Wolff-Bachof III § 138 III a - c (es wird eine Legitimation gefordert); BVerfGE 20, 56; Ipsen u. Zacher, "Subventionen", VVDStRL 25 (1967), S. 257 ff, 308 ff; Bleckmann, "Subventionsrecht", S. 54; Stern, "Staatsrecht", S. 767; Götz, "Wirtschaftssubventionen"; zur sog. "Wesentlichkeitstheorie" vgl. hierfür den Diskussionsstand im Schulrecht: z.B. Oppermann, "Nach welchen Grundsätzen sind das öffentliche Schulwesen und die Stellung der an ihm Beteiligten zu ordnen?", Gutachten C zum 51. Deutschen Juristentag, 1976, S. 48; Wimmer, "Nach welchen Grundsätzen sind das öffentliche Schulwesen und die Stellung der an ihm Beteiligten zu regeln?", JZ 1976, 457 ff; Dietze, "Nach welchen rechtlichen Grundsätzen sind das öffentliche Schulwesen und die Stellung der an ihm Beteiligten zu ordnen?", DVBl. 1976, 593 ff (602); Ossenbühl, "Verfassungsrechtliche Probleme der Kooperativen Schule", S. 23; ders. "Rechtliche Grundlagen der Erteilung von Schulzeugnissen", S. 56 ff; vgl. BVerfGE 33, 303 betr. numerus clausus ("wesentliche Entscheidungen"); 34, 165 (Festlegung der "wesentlichen Merkmale" einer Förderstufe); BVerwGE 47, 194 ("wesentliche Entscheidungen im Schulwesen"); 47, 201 ("grundlegende Entscheidungen" bei der Regelung des Schulverhältnisses; Ossenbühl, "Schule im Rechtsstaat", DÖV 1977, 801 ff (803) mit weiteren Nachweisen; ferner Kisker, "Neue Aspekte im Streit um den Vorbehalt des Gesetzes", NJW 1977, 1313 (1317); BVerfGE 46, 89 (126); vgl. BVerfGE 34, 52 (59) (Hessisches Richtergesetz); 40, 237 (249) (Verfahrensregelungen); BVerfGE 42, 251 (259) (Schulausschluß); 49, 89 (126) (Schneller Brüter Kalkar)

grundsätzlichen Zulässigkeit "gesetzesfreier" Verwaltung aus, muß geklärt werden, wer (in föderalistischer Hinsicht) zuständiger Verwaltungsträger sein darf. Es müssen Kriterien darüber bestehen, ob und inwieweit die Länder bzw. der Bund jeweils tätig werden dürfen. Zweifelhaft ist nämlich, inwieweit angesichts der Dezentralisierungstendenzen des Grundgesetzes eine gesetzesfreie Bundesverwaltung überhaupt zugelassen ist¹⁾. Dieses Problem ist im Schrifttum und in der Verfassungsrechtsprechung zum Teil eingehend erörtert worden.

Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zeigen zwar noch keine vollständige Ausleuchtung des Geflechts der Verwaltungsstrukturen zwischen Bund und Ländern und können daher nur eine unvollkommene Spiegelung der Verfassungswirklichkeit sein. Aber sie enthalten wesentliche Aussagen zur Klärung des sachlichen Geltungsbereichs von Art. 30 und 83 ff GG²⁾:

-
- 1) Stern, "Staatsrecht" Bd. II, S. 782;
Maunz, in : Maunz/Dürig/Herzog/Scholz,
Art. 30 Rdnr. 13
 - 2) Vgl. insbes. BVerfGE 12, 205 (246 - 248);
22, 180 (216 f); 14, 197, 214;
vgl. auch Stern aaO, S. 781;
Klein H.H., "Verwaltungskompetenzen von
Bund und Ländern", in: Bundesverfassungs-
gericht, Festgabe Bd. II, S. 277 ff (279)

Für die Anwendbarkeit des Art. 30 GG kommt es nicht darauf an, ob es sich um gesetzesakzessorische oder nichtakzessorische Verwaltung handelt¹⁾.

Von der Frage, ob gesetzesfreie Leistungsverwaltung von Art. 30 GG erfaßt wird, ist die weitere Frage zu unterscheiden, ob sie auch der Sonderregelung des Art. 83 ff GG unterliegt. Denn sowohl Art. 83 als auch Art. 84 bis 86 GG handeln vom "Vollzug der Bundesgesetze" und beschränken sich ihrem Wortlaut nach auf die sogenannte "gesetzesakzessorische Verwaltung"²⁾.

Das Bundesverfassungsgericht hat diesen bundesstaatlichen Aspekt der gesetzesfreien Leistungsverwaltung im Fernsehurteil³⁾ mit "bemerkenswerter Entschiedenheit"⁴⁾ dargelegt. Nach seiner Auslegung muß die in Art. 30 GG geforderte "andere Regelung" auch im Falle der gesetzesfreien Bundesverwaltung dem 8. Abschnitt des Grundgesetzes entnommen werden, der sich "keineswegs nur mit der Ausführung der Bundesgesetze" befasse. Das Gericht hat die These aufgestellt, der 8. Abschnitt handele von der Bundesverwaltung auch insofern, als sie gesetzesfreie Verwaltung sei. Zwar beträfen die Art. 83 bis 86 GG wegen der dem deutschen Bundesstaatsrecht eigentümlichen Trennung der Kompetenz zum Erlaß und zur Ausführung der Bundesgesetze

-
- 1) Köttgen, "Das Bundesverfassungsgericht und die Organisation der Verwaltung", in: AöR, Bd. 90 (1965), S. 205 ff (222); vgl. dazu aber Klein, H.H., "Zum Begriff der öffentlichen Aufgabe", in: DÖV 1965, 755 ff; insbes. BVerfG 12, 244; a. A. Püttner, "Öffentliche Unternehmen", S. 233
 - 2) Nach Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Art. 83 Rdn. 21 ist es irrelevant, ob es sich dabei um hoheitlichen Vollzug handelt oder nicht; ebenso Zeidler, "Ausführung von Landesgesetzen", in: DVBl. 60, 573; Schäfer, "Die bundeseigene Verwaltung", in: DÖV 58, 242
 - 3) BVerfGE 12, 246 - 248
 - 4) Köttgen aaO, S. 222

deren Ausführung. Die Gegenüberstellung von "Ausführung der Bundesgesetze" und "die Bundesverwaltung" jedoch wäre unverständlich, wenn die folgenden Artikel lediglich die gesetzesakzessorische Verwaltung beträfen. Die in den Artikeln 87 - 90 (besonders in Art. 87 Abs. 1) GG angeführten Sachbereiche bundeseigener Verwaltung würden ohnehin zu einem nicht unerheblichen Teil gesetzessfrei verwaltet¹⁾. Die Art. 87 Abs. 1, 89 und 90 GG beschränkten sich nicht darauf, dem Bund außer der Kompetenz zur Gesetzesausführung die Befugnis zuzusprechen, einen bundeseigenen Verwaltungsunterbau zu unterhalten. Daraus wird gefolgert, der 8. Abschnitt treffe nicht generell für die gesetzessfreie Verwaltung eine andere Regelung dahin, daß sie von dem in Art. 30 GG statuierten Vorrang der Länder ausgenommen sei. Die Art. 83 ff GG regelten also auch die nicht gesetzesausführende Bundesverwaltung. Später - in seinem Urteil über das Kreditwesen - hat das Bundesverfassungsgericht diese Auffassung noch einmal, und zwar speziell für Art. 87 Abs. 2 Satz 1 GG bekräftigt²⁾.

Gegen diese Auslegung hat Köttgen³⁾ die Befürchtung geltend gemacht, daß jede fakultative gesetzessfreie Bundesverwaltung den organisationsrechtlichen Anforderungen des Art. 87 Abs. 3 GG unterworfen werde. Dem Bund werde dadurch weithin die Möglichkeit der Entfaltung einer nicht zuvor vom Gesetzgeber autorisierten Verwaltungsinitiative genommen.

-
- 1) Vgl. BVerfGE 12, 246-248; ebenso Laforet, "Verwaltung und Ausführung der Gesetze", in: DÖV 1949, S. 221 ff; Nawiasky, "Die Grundgedanken des Grundgesetzes", S. 122; Peters, "Die Stellung des Bundes in der Kulturverwaltung", in: Festgabe für Erich Kaufmann, S. 281 (290); vgl. Koellreutter, "Deutsches Staatsrecht", S. 230
 - 2) BVerfGE 14, 197 (214)
 - 3) Köttgen, "Das Bundesverfassungsgericht und die Organisation der Verwaltung", in: AöR Bd. 90 (1965), S. 205 ff (223);

Jedoch hat sich das Verfassungsgericht in drei Entscheidungen auch mit den Voraussetzungen einer Anerkennung stillschweigend mitgeschriebener bzw. ungeschriebener Bundeszuständigkeiten auf dem Gebiet der Verwaltung befaßt und diese trotz des Art. 87 Abs. 3 GG akzeptiert. Dabei handelte es sich um Fälle sowohl der Gesetzesakzessorischen wie der Gesetzesfreien Verwaltung¹⁾.

Die zusammenfassende Würdigung dieser Entscheidungen zeigt auf der einen Seite wie bei den Gesetzgebungs- so auch bei den Verwaltungskompetenzen eine deutliche Zurückhaltung des Bundesverfassungsgerichts bei der Anerkennung stillschweigender Zuständigkeiten, ergibt auf der anderen Seite insbesondere doch Hinweise auf ein nicht gering einzuschätzendes Maß an Flexibilität bei der Anerkennung praktischer Notwendigkeiten. So betonte es²⁾, daß die Regelung der Art. 30, 83 ff GG auf eine reibungslose und vollständige Ausführung der Bundesgesetze abzielten, doch wenn sich dies als nicht möglich erweist, will das Bundesverfassungsgericht eine stillschweigende Verwaltungskompetenz des Bundes akzeptieren (Effektivitätsprinzip)³⁾.

1) Vgl. BVerfGE 11, 6, (17 f);
12, 205 (250 ff); 22, 180 (216 ff)

2) in E 11, 6 17 f

3) Die Gerichtsentscheidung bezieht sich insoweit allerdings auf einen Fall Gesetzesakzessorischer Verwaltung

Zwar ist die Effektivitätsthese als bedenklich bezeichnet worden ¹⁾, weil jener "administrative Pluralismus" in Frage gestellt zu sein scheint, "der bislang als ein charakteristisches Essentiale des deutschen Bundesstaatsrecht gegolten hat" ²⁾. Das Bundesverfassungsgericht dürfte sie aber kaum in einem rigorosen Sinne gemeint haben, denn der Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens verpflichtet beide Seite zu rücksichtsvoller Ausübung der Kompetenzen.

Ist somit von der grundsätzlichen Zulässigkeit einer gesetzesfreien, u. U. in der Natur der Sache oder durch Sachzusammenhang begründeten Verwaltungskompetenz des Bundes auszugehen, muß zugleich auch nach deren Grenzen gefragt werden, da gerade der gesetzesfreien Verwaltung in der heutigen Funktion des Sozialstaates eine überragende rechtliche und gesellschaftliche Bedeutung zukommt. Es gibt in der Leistungs- und Daseinsvorsorge, in der Wirtschafts-, Sozial- und Kulturverwaltung weiteste Bereiche gesetzesfreier Betätigung ³⁾. Die Schaffung von öffentlichen Einrichtungen, die Gewährung von Subventionen sind nur die sichtbarsten Anwendungsfälle ⁴⁾.

1) So Maunz, "Deutsches Staatsrecht", § 28 II 1

2) Köttgen, "Das Bundesverfassungsgericht und die Organisation der Verwaltung", in: AÖR Bd. 90 (1965), 228

3. Forsthoff, "Verwaltungsrecht", S. 472; Erichsen und Martens, in: Erichsen/Martens, "Allgemeines Verwaltungsrecht" § 12 II 3; Wolff/Bachof, "Verwaltungsrecht" III, § 31, §§ 154, 155; Martens, Prinzipien der Leistungsverwaltung", in: "Festschrift H.J. Wolff", S. 433 ff

4) Dazu H.P. Ipsen und H.F. Zacher, "Verwaltung durch Subventionen", VVDStRL Heft 25 (1967) S. 257 ff, 308 ff; Götz, "Recht der Wirtschaftssubventionen"

Die Verwaltung ist jedoch ungeachtet ihres gesetzess-freien Betätigungsfeldes niemals rechtsfrei und deshalb kann immer nur die kompetentiell zuständige Institution tätig werden¹⁾.

Für alle in Art. 87 GG geregelten Bereiche der bundeseigenen Verwaltung hat das Bundesverfassungsgericht jedoch den Grundsatz hervorgehoben, daß nach der Systematik des Grundgesetzes die Gesetzgebungskompetenz des Bundes die äußerste Grenze seiner Verwaltungszuständigkeit bilde, da nach einem Grundsatz des deutschen Verfassungsrechts die Bundeskompetenzen zur Gesetzgebung weiterreichen als die zur Verwaltung. Die Verwaltungskompetenzen folgten den Gesetzgebungskompetenzen und nicht umgekehrt²⁾. Die Zuerkennung von Kompetenzen kraft Sachzusammenhangs mit ausdrücklich anerkannten Verwaltungs- bzw. auch Regierungskompetenzen oder kraft Natur der Sache im Hinblick auf begriffsnotwendig gesamtstaatliche Aufgaben sind von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht ausgeschlossen.

1) Vgl. Wolff-Bachof, "Verwaltungsrecht" III, § 31, §§ 154, 155;

Erichsen und Martens, "Prinzipien der Leistungsverwaltung", in: "Festschrift H.J. Wolff", S. 433 ff, Bleckmann, "Subventionenrecht", S. 34 ff

2) BVerfGE 12, 205 (229); 15, 1 (16); kritisch dazu Klein, F., "Das Verhältnis von Gesetzgebungszuständigkeit und Verwaltungszuständigkeit nach dem Grundgesetz" in: AöR 88 (1963), S. 377 ff (400)

4. Die "Teilnahme am Wirtschaftsleben" und die Postkompetenzen im Spannungsfeld des Föderalismus

Da das Bundesverfassungsgericht mehrfach zum Ausdruck gebracht hat, daß Art. 30 sowohl für die gesetzessakzessorische wie für die gesetzessfreie Erfüllung öffentlicher Aufgaben gilt und die Art. 83 ff GG auch die "nicht gesetzesausführende Bundesverwaltung" regeln, besteht insoweit eine *herrschende* Meinung darüber, daß die privatrechtliche Teilnahme am Wirtschaftsleben sich nach Art. 30 GG richten muß, soweit es sich um die Erfüllung öffentlicher Aufgaben handelt ¹⁾. Die "Bundesverwaltung durch wirtschaftliche Unternehmen" bedürfte danach stets eines besonderen grundgesetzlichen Kompetenztitels.

Gegen die Auffassung, die Teilnahme am Wirtschaftsleben sei den Kompetenzregeln des Art. 30, 83 ff GG zu unterstellen, wird eingewandt, daß die Verfassungswirklichkeit an diesem juristischen Ergebnis schon weit vorübergegangen sei ²⁾. Angesichts solcher Bedenken wurde versucht, bestimmte Wirtschaftsbereiche aus dem Anwendungsbereich des Art. 30 GG herauszunehmen ³⁾, oder durch eine Beschränkung der Kompetenznormen in Art. 30, 83 ff GG auf den Bereich der gesetzessvollziehenden Verwaltung ein realitätsgerechtes juristisches Ergebnis zu erzielen ⁴⁾. Ossenbühl befürwortet es, die Teilnahme des Staates am wirtschaftlichen Wettbewerb überhaupt nicht der grundgesetzlichen Kompetenzordnung zu unterwerfen.

1) Ossenbühl, "Bestand und Erweiterung", S. 129 f

2) aaO S. 131; Köttgen "Das BVerfG und die Organisation der Verwaltung", in AöR 90 (1965) S. 223

Klein, H.H., "Verwaltungskompetenzen", in BVerfG, Festgabe, Bd. II, S. 296

3) vgl. in diesem Sinne von Mangoldt/Klein, "Bonner GG" II, S. 750; Gubelt, in: v. Münch, "GG-Komm", Art 30 Rdn. 5

4) Püttner, "Die öffentlichen Unternehmen", S. 233

Der den Bundesunternehmen vorgegebene öffentliche Zweck lasse sich auf eine höhere Abstraktionsebene heben und regelmäßig unter die Titel der Wirtschaftspolitik, Entwicklungspolitik, Technologie und Forschungspolitik, Sozialpolitik oder Strukturpolitik einordnen ¹⁾).

Diesen Meinungen ist entgegen zu halten, daß sie am klaren Wortlaut des Grundgesetzes und an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes vorbeizugumentieren. Es ist ein grundlegendes Prinzip des Staats- und Verwaltungsrechts, daß die Verwaltung sich nicht des Privatrechts bedienen darf, um bindende Rechtsvorschriften zu umgehen. Eine Theorie, die gerade dies gestatten will ist daher abzulehnen, auch wenn die am Grundgesetz orientierte Lösung mit "messerscharfen juristischen Schlüssen an der Verfassungswirklichkeit"²⁾ vorbeizuziehen scheint. Ob die Verfassungswirklichkeit einer am Grundgesetz orientierten Betrachtungsweise wirklich so unzugänglich ist wie Ossenbühl und andere Autoren anzunehmen scheinen, ist nicht in jedem Fall bewiesen. Es sollte zumindest der Versuch unternommen werden, sie mit einer differenzierenden Betrachtungsweise zu erfassen. Püttner ³⁾ hat die Grenzen der wirtschaftlichen Betätigung des Staates dort gezeichnet, wo unternehmerische Aktivität in "unmittelbar verwaltende Tätigkeit" umschlägt und damit die Kompetenzordnung der Art. 83 ff GG tangiert ⁴⁾. Er sieht die Grenze der Zulässigkeit öffentlicher Wirt-

1) Ossenbühl, "Bestand und Erweiterung", S. 132, Matthöfer, "Funktion der Bundesunternehmen in der Marktwirtschaft", in Bulletin vom 26.9.1979 Nr. 111 S. 1032

2) Ossenbühl, aaO, S. 131

3) in: "Die öffentlichen Unternehmen", S. 234 f

4) aaO S. 238

schaftsbetätigung dort, wo die unternehmerische Betätigung in unmittelbar verwaltende Tätigkeit übergeht, wenn also aus dem "Leistungsaustausch" ein nach außen nur unternehmerisch aufgezogener Verwaltungszweig wird. Derartige "verwaltungsersetzende Unternehmen" seien nur unter den Bedingungen des Art. 30 GG zulässig. Die Zuständigkeit des Bundes für ein Großunternehmen wie die Post will Püttner ¹⁾ auf die traditionell vorhandenen Nebenbetriebzweige im Rahmen des allgemeinen Rechts beschränkt wissen. Die "Erschleichung" ²⁾ ausdrücklich nicht vorhandener Kompetenzen auf privatwirtschaftlichem Weg wäre ein abzulehnender Mißbrauch.

In dieser von Püttner vorgebrachten Differenzierung liegt der zu befürwortende Rechtsgedanke, daß Verwaltungseinrichtungen des Bundes einem strengeren verfassungsrechtlichen Verdikt unterliegen müssen als freie Bundesunternehmen.

Dem ist zuzustimmen, weil die Effektivität von privatwirtschaftlichen Betätigungen in zusätzlichen Sachbereichen durch vorgegebene Verwaltungsstrukturen eine wesentlich größere Gefahr für die föderalistische Ordnung bedeuten kann, als die Neugründung von privatrechtlichen Bundesunternehmen. Die strengen Anforderungen des Art. 30 und 83 GG müssen also zumindest für die bundeseigenen Verwaltungsbereiche wirken. Dies hat zur Folge, daß die Bundespostverwaltung durch privatrechtliche Teilnahme am Wirtschaftsleben nur Funktionen ausüben darf, die im Rahmen ihres verfassungsrechtlich definierbaren Sachbereichs liegen. Dieser ist auch hier - wie für die gesetzesfreie hoheitliche Tätigkeit - äußerstenfalls nach den Grenzen der Gesetzgebungszuständigkeit bestimmt.

1) Püttner, "Die öffentlichen Unternehmen", S. 238

2) aaO

Diese Grenze um die Postkompetenz des Bundes stellt einerseits den äußersten Rahmen zulässiger Betätigung des Bundes dar, weil dessen Gesetzgebungskompetenz weiter reicht als die Verwaltungskompetenz. Sie läßt sich andererseits auch in gegenständlicher Hinsicht weitgehend zuverlässig bestimmen. Schließlich darf es über diesen Rahmen hinaus keine weiteren Verwaltungskompetenzen des Bundes geben, weil anderenfalls das bundesstaatliche Kompetenzverteilungssystem nicht mehr aufrechtzuerhalten wäre ¹⁾. Es ist somit davon auszugehen, daß die Post auch über die gegenwärtigen Grenzen ihrer gesetzlich definierten Aufgaben hinaus sich gesetztesfrei betätigen darf, wenn sich dies noch als postalische Aufgabe im verfassungsrechtlichen Sinn definieren läßt ²⁾.

-
- 1) Vgl. zum Meinungsstand auch die Kommentare zum GG: v. Mangoldt-Klein, Art. 83 Vorbem. II 8 d aa; Schmidt-Bleibtreu/Klein, Vorbem. vor Art. 70 Rdn.; Broß, in: v. Münch, Rdn. 4; Giese/Schunck, Art. 87 Anm. II 5; Model/Müller, Art. 87 Anm. 1; Leibholz/Rinck, Vorbem. vor Art. 70 bis 82, Rdn. 5; Hamann/Lenz, Art. 70 Anm. B 1; ferner: Zeidler, "Technisierung der Verwaltung", S. 391; Dürig, "Die Verwaltung", S. 87; Klein, H.H., "Verwaltungskompetenzen von Bund und Ländern"; ders. in: "Bundesverfassungsgericht" Festgabe Bd. II, S. 285; Feigenbutz, "Die Bindungen des Post- und Fernmeldewesens", S. 58, 66; kritisch Klein, F., "Das Verhältnis von Gesetzgebungszuständigkeit und Verwaltungszuständigkeit nach dem Grundgesetz", AöR, Bd. 88, (1963), S. 377 ff; Scheuner, in: Zehner, "Der Fernsehstreit", 1. Bd., S. 342
 - 2) Dies korrespondiert auch mit der "Offenheit" des Begriffs der Fernmeldeanlage, vgl. dazu Neugebauer, "Unser Fernmelderecht - ein Überblick und Ausblick" in: Deutsche Verkehrszeitung 1936, S. 67; BVerfGE 12, 205 ff (226); Ossenbühl, "Bestand und Erweiterung", S. 78 ff; Rupp, "Verfassungsrechtliche Aspekte der Postgebühr", S. 27; a. A. Badura, in: "Bonner Kommentar", Art. 73 Nr. 7 Rdn. 6 (Aufgaben und Befugnisse der Bundespost können nur durch Bundesgesetz begründet, verändert oder aufgehoben werden)

Die Bundespost dürfte folglich die Bildschirmtextzentrale auch gesetzessfrei betreiben, wenn der Betrieb durch den sachlichen Gehalt der Post- und Fernmeldekompetenz abgedeckt ist.

Daher ist im folgenden, unabhängig von einer hoheitlichen oder privatwirtschaftlich orientierten Betrachtungsform der Bildschirmtextzentrale auf den sachlichen Gehalt der verfassungsmäßig übertragenen Verwaltungsaufgaben der Post abzustellen. Da die Verwaltungsaufgaben der Post äußerstenfalls mit denen der Gesetzgebungskompetenz deckungsgleich sein müssen, ist es nicht erforderlich, die Begriffe "Post- und Fernmeldewesen" in Art. 73 Nr. 7 GG und dem Begriff "Bundespost" in Art. 87 Abs. 1 GG je für sich gesondert zu interpretieren. Insoweit ist auch dem Bundesverfassungsgericht zuzustimmen, welches im Fernsehurteil hervorgehoben hat, daß die Begriffe "Post- und Fernmeldewesen" und "Bundespost" dieselben Sachbereiche umschreiben ¹⁾.

5. Auslegungsprobleme der Sachzuweisungsvorschriften (Art. 87 Abs. 1 i.V.m. 73 Nr. 7 GG)

Der sachlich-gegenständliche Kompetenzbereich der Bundespost ist durch die organisations-systematischen Überlegungen im Bund - Länderverhältnis noch nicht konkret ge-

1) BVerfGE 12, 205 (229); ebenso Kommentare zum GG; Leibholz/Rinck, Art. 73 Rdn. 5, Art. 87 Rdn. 1; Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art. 87 Rdn. 3; Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Art. 73 Rdn. 100, Art. 87 Rdn. 31; v.Mangoldt/Klein, Art. 73 Erl. XIV 2; Giese/Schunck, Art. 87 Anm. II 5; Model/Müller Art. 87 Anm. 1; Ohnheiser, "Postrecht", § 1 PostG, Rdn. 6; Meckel/Kronthaler, "Das Bundesministerium für das Postwesen und die Deutsche Bundespost", S. 25.

worden¹⁾. Die auf den Bund verfassungsrechtlich übertragenen Kompetenzen sind nicht auf statische Weise begrifflich eindeutig erfaßt, sondern bezeichnen Aufgabebereiche, die sich unter fortentwickelten Umständen auch verändern können²⁾. Der Bedeutungsgehalt der weiten verfassungsrechtlichen Begriffe muß deshalb erst im Wege der Auslegung konkretisiert werden. Durch gegenseitige Beeinflussung von Auslegung und historischer Weiterentwicklung können dabei Veränderungen auch des Verständnisses verfassungsrechtlicher Begriffe eintreten³⁾. Allerdings muß und wird die Wirkung einer solchen gegenseitigen Beeinflussung durch das Prinzip der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze einzuschränken sein⁴⁾. Es ist jedoch nicht zu verkennen, daß, je unbestimmter die Verfassungsnormen gefaßt sind, sich auch der Auslegungsspielraum des einfachen Gesetzgebers entsprechend erweitert. Die Verfassungsauslegung ist mit der Gefahr verbunden, die Schranken dieser Bindung selbst zu bestimmen und im Wege der einfachen Gesetzgebung zu verändern⁵⁾. Das föderalistisch orientierte Kompetenzsystem könnte langfristig durch einen solchen Trend ausgehöhlt werden. Es müssen daher die Schranken der Verfassungsauslegung erkannt und eingehalten werden. Wenn einfache Gesetze den Inhalt der Verfassung näher bestimmen sollen, muß bei aller Berücksichtigung der Entwicklung doch der ursprüngliche Sinn, d.h. der Kerngehalt der Regelung erhalten bleiben⁶⁾.

-
- 1) Vgl. Feigenbutz, "Die Bindungen des Post- und Fernmeldewesens", S. 55
 - 2) Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz Art. 73, III Rdnr. 14
 - 3) Maunz aaO, Rdnr. 15; vgl. Leisner, "Gesetzmäßigkeit der Verfassung", in: JZ 64, 201; ders. "Von der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze", S. 49, 67 ff
 - 4) Dies folgt aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) und aus der Einheit der Staatsgewalt; kein Rechtssatz darf ranghöherem Recht widersprechen; vgl. Weyreuter, "Die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und ihre Grenzen", in: DVBl. 1964, 893
 - 5) Maunz aaO, Rdnr. 15
 - 6) Maunz aaO

Die Auslegung der Kompetenzbegriffe "Post- und Fernmeldewesen" und "Bundespost" hat davon auszugehen, daß schon vor Schaffung des Grundgesetzes der Verwaltungsbereich "Post" mit einer langen Entstehungsgeschichte als mehr oder weniger scharf umrissener Sachbereich den Rechtsvorgängern des Bundes zugeordnet war¹⁾. Das Bundesverfassungsgericht hat in einer ausgedehnten Rechtsprechung als "zentrale Grundlinie in der Kriterienaufstellung" den "Maßstab der Verfassungstradition und der kompetentiellen Kontinuität" gesetzt²⁾. Mit diesem Maßstab ist auf die historische Auslegung verwiesen. Die historische Interpretation hat mehr als in anderen Sachbereichen bei der Auslegung von Kompetenzvorschriften dominierend in den Vordergrund zu treten. Dies liegt in der Natur der Sache. Denn Kompetenznormen sind als Aufgabenzuweisungen das Ergebnis einer geschichtlichen Entwicklung, das sich nur aus seiner Vergangenheit verstehen und erfassen läßt. Die entwicklungsgeschichtliche Sicht hat das Bundesverfassungsgericht von jeher mit Deutlichkeit bei der Umgrenzung des verfassungsrechtlich verbürgten Wirkungskreises der kommunalen Selbstverwaltung gezeigt³⁾. Die Kompetenznormen in Art. 73 und 74 GG werden daher durchweg im historischen Kontext interpretiert⁴⁾. Für das "Post- und Fernmeldewesen" und die "Bundespost" hat das Gericht schon im Fernsehurteil an die Vorgänger des Grundgesetzes angeknüpft⁵⁾. In einer Entscheidung aus dem Jahre 1970 stellte es wiederholt fest, daß das, was unter Post- und Fernmeldewesen zu

-
- 1) Vgl. Anschütz WRV Art. 6 Ziff. 7; v. Rönne, RV 1871, Art. 4 Ziff. 10
 - 2) Scholz, "Ausschließliche und konkurrierende Gesetzgebungskompetenz", in: Festgabe BVerfG, 1976, II, S. 252 ff (265) mit ausführlichen Nachweisen
 - 3) Weber, "Selbstverwaltungskörperschaften in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts", in: Festgabe BVerfG, 1976, II, S. 331 ff (334); Ossenbühl, "Bestand und Erweiterung", S. 31
 - 4) Vgl. Nachweise bei Scholz aaO, S. 265
 - 5) BVerfGE 12, 206 (226)

verstehen sei, sich "hinreichend deutlich aus der historischen Entwicklung und aus dem allgemeinen Sprachgebrauch" ergäbe¹⁾. Es wies darauf hin, daß zur Auslegung der Kompetenzbestimmungen des Grundgesetzes "auf das Verständnis dieser Bestimmungen in der Weimarer Reichsverfassung zurückgegriffen werden" könne²⁾, denn die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes seien im Grundgesetz im Hinblick auf die Weimarer Reichsverfassung formuliert worden.

Die historische Auslegung zieht ihre Legitimation daraus, daß gerade die Kompetenzvorschriften in besonderem Maße traditionsbeladen sind³⁾. Zur inhaltlichen Erfassung von Grundgesetzbestimmungen, insbesondere der Art. 73 Nr. 7 und 87 Abs. 1 GG kann daher auch die Lage des dem Grundgesetz vorangegangenen einfachen Gesetzesrechts herangezogen werden⁴⁾.

Das Gewicht entstehungsgeschichtlicher Gesichtspunkte bei der Auslegung von Kompetenznormen führt zu einer stabilen Abgrenzung der Sachbereiche, die vom Verfassungsgeber im Interesse einer verlässlichen innerstaatlichen Organisation auch beabsichtigt ist und in dem Rechtsstaatsprinzip seine Rechtfertigung finden kann. Dies darf jedoch nicht zu einer "Versteinerung"⁵⁾ führen.

1) BVerfGE 28, 66 (85)

2) BVerfGE 26, 281 (299)

3) Schick, "Bonner Grundgesetz und Weimarer Verfassung heute", AöR 94, 353 (358); Rottmann, "Die wesensmäßige und historische Zugehörigkeit" und der Gesichtspunkt der Rechtseinheit", DVBl. 1974, 407 ff; Ossenbühl, "Bestand und Erweiterung", S. 32

4) Vgl. dazu Leisner, "Von der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze", S. 42 f

5) v. Mangoldt/Klein, Bd. II Vorbem. zum VII. Abschnitt Erl. II 6 b, III 6 d; Ossenbühl aaO, S. 33

Denn Kompetenznormen müssen wie die gesamte Verfassung für gesellschaftliche Entwicklungen und Veränderungen, die zu verhindern nicht der Sinn einer freiheitlichen Verfassung sein kann, offen und für Wandlungen in der Wirklichkeit aufnahmefähig bleiben. Teleologische Auslegung und Anwendung der Verfassung kann in diesem Sinne jedoch nur darauf gerichtet sein, bei neuen Entwicklungen das für sie zuständige staatliche Zuordnungssubjekt zu erkennen. Mit der historischen Betrachtungsweise läßt sich nur ein "traditioneller Grundbestand" von Funktionen entnehmen. Um neu auftretende Funktionen und Sachbereiche einem Kompetenztitel zuzuordnen, bedarf es aber eines zusätzlichen "teleologischen" Kriteriums. Dieses kann nach Ossenbühl im Gedanken des "Sachzusammenhangs" gesehen werden ¹⁾. wobei er diesen nicht als eigenen Kompetenztitel, sondern nur als Auslegungskriterium angewendet wissen will. Der Sachzusammenhang spiele bei der Auslegung geschriebener Kompetenzen eine wichtige Rolle ²⁾. Dagegen muß jedoch der Einwand erhoben werden, daß der "Sachzusammenhang" als ein eigener Kompetenztitel anerkannt ist und seine Anwendung bei der Norminterpretation nicht erforderlich ist. Teleologische Auslegung kann bei Kompetenznormen vielmehr nur bedeuten, das wirkliche Wesen hergebrachter Aufgabenbereiche zu erkennen und neue Aufgaben und Entwicklungen rechtlich und funktionell richtig zuzuordnen.

1) Ossenbühl, "Bestand und Erweiterung", S. 35

2) Bullinger, "Ungeschriebene Kompetenzen im Bundesstaat", AöR 96, 237 ff, 246 ff, 283 ff; Scholz, "Ausschließliche und konkurrierende Gesetzgebungskompetenz", in: Festgabe BVerfG II, 1976, S. 272 ff; Ossenbühl aaO

6. Der Begriff des Postwesens

6.1 Entstehungsgeschichtliche Aspekte

Das Grundgesetz unterscheidet zwischen dem Postwesen und dem Fernmeldewesen. Nach dem Bundesverfassungsgericht umfaßt der Begriff des Postwesens grundsätzlich die "herkömmlichen", der Begriff des Fernmeldewesens die neuen, durch die Entwicklung der Telegraphie, des Telefons usw. entstandenen Sachgebiete¹⁾. Das Postwesen ist also der historisch ältere Bereich. Um den Begriff des Fernmeldewesens richtig zu interpretieren, muß daher der Begriff des Postwesens insoweit historisch aufgehellert werden, als er Beziehungen zum Fernmeldebegriff aufweist.

Die in die ferne Vergangenheit zurückreichenden Wurzeln des Postwesens im einzelnen nachzuzeichnen, ist für die vorliegende Untersuchung nicht erforderlich²⁾. Hier sei nur darauf hingewiesen, daß erste "Postverwaltungseinrichtungen" in geschichtlicher Frühzeit nicht dem außerstaatlichen zwischenmenschlichen Grundbedürfnis nach Kommunikation dienen sollten, sondern dem Bedürfnis des Staates nach Bekanntgabe und Realisierung des zentralen Herrschaftswillens über alle Teile des Staatsgebietes. Dieses Bedürfnis erforderte eine ständige Nachrichten-

1) BVerfGE 12, 205 (226)

2) Vgl. insoweit Ohmann, "Die Anfänge des Postwesens und die Taxis"; Kownatzki, "Geschichte des Begriffs und Begriff der Post nebst einem Anhang über die Entstehungszeit der Post", in: Archiv für Post und Telegraphie 1923, S. 377; "Handwörterbuch", Stichwort "Geschichte der Post"; Sautter, "Geschichte der Post", Teil 3; Feigenbutz, "Die Bindungen des Post- und Fernmeldewesens", S. 71

übermittlung durch eine entsprechende Organisation¹⁾. Dies zeigt sich z.B. in der Geschichte der taxisschen Post, die sich erst im Laufe mehrerer Jahrhunderte von einem reinen Hofkurierdienst zu einer allgemein zugänglichen Verkehrsanstalt entwickelte²⁾. Auch die ersten Posteinrichtungen in Preußen dienten zunächst ausschließlich dem Behördenverkehr und wurden erst später für das Publikum nutzbar gemacht³⁾. Im 19. Jahrhundert wurde der Schritt der Verwandlung des Postwesens zu einer allgemein zugänglichen Verkehrsanstalt vollzogen.

Mit der Gründung des Norddeutschen Bundes im Jahre 1867 wurde die Selbständigkeit aller Postverwaltungen der Teilstaaten innerhalb des Bundesgebietes aufgehoben. Preußen setzte eine einheitliche "Bundespostverwaltung" durch⁴⁾.

Nach der Reichsgründung im Jahr 1871 setzte sich mit Ausnahme der Länder Bayern und Baden-Württemberg die Vereinheitlichung der Postverwaltung im Reich weiter fort. In Art. 48 Reichsverfassung 1871 wurde auf den geschichtlich überkommenen Sprachgebrauch⁵⁾ zurückgegriffen und die Belange des Post- und Telegraphenwe-

1) Eidenmüller/Kämmerer, "Post- und Fernmeldewesen", Kommentar, Einführung, S. V ff; Kämmerer, "Postarchiv", 1940, S. 685 ff; ders., "Die Rechtsnatur der Bundespost", in: DVBl. 1966, S. 396 ff (399 f)

2) "Handwörterbuch", Stichwort "Geschichte der Post"

3) aaO

4) Eidenmüller/Kämmerer aaO

5) Vgl. zur Wortinterpretation Feigenbutz, "Die Bindungen des Post- und Fernmeldewesens", S. 71

sens auf die Reichspost als "Staats-Verkehrsanstalt" übertragen¹⁾. Gemäß Art. 4 Ziff. 10 oblag dem Reich auch die Gesetzgebung für das Post- und Telegraphenwesen. Die ausschließliche Kompetenz des Reichs wurde in der Weimarer Verfassung, diesmal unter Einschluß der Postverwaltungen von Bayern und Baden-Württemberg, in den Art. 6 Ziff. 7 bzw. Art. 88 WRV beibehalten. Unter Postwesen wurde demnach die räumliche Beförderung von Nachrichten, Personen und Gütern durch eine staatliche Anstalt verstanden²⁾. In den Postgesetzen war die Beförderungsfunktion der Postverwaltungen jeweils deutlich ausgesprochen. Das "Preußische Gesetz über das Postwesen" vom 5. Juni 1852 (GS 345) regelte in § 1 den Aufgabenbereich der Post wie folgt:

"Die Befugnis, Personen oder Sachen mit unterwegs gewechselten Transportmitteln oder zwischen bestimmten Orten mit regelmäßig festgesetzter Abgangs- oder Ankunftszeit zu befördern, steht ausschließlich dem Staate zu und macht das Postregal aus."

Eine entsprechende Funktionsbeschreibung befand sich dann im Gesetz über das Postwesen des Norddeutschen Bundes vom 2. November 1867 (BGBl. 61); in dessen § 2 wurde auch die Monopolstellung der Post geregelt. In dem "Gesetz über das Postwesen des Deutschen Reichs"

-
- 1) v. Rönne, "Verfassung des Deutschen Reichs vom 16. April 1871" Art. 48; v. Seydel, "Commentar zur Verfassung-Urkunde für das Deutsche Reich", Art. 4 Nam. III
- 2) Haenel, "Deutsches Staatsrecht", I, S. 411 f, 415; Laband, "Das Staatsrecht des Deutschen Reichs", III, 44 f; Meyer/Anschütz, "Lehrbuch des deutschen Staatsrechts", S. 261; Schulz, "Lehrbuch des deutschen Staatsrechts", II, S. 193 f; v. Seydel aaO

vom 28. Oktober 1871 wurde die Monopolstellung der Reichspost bei der Beförderung von Personen und Nachrichten fortgeschrieben. Zum historischen Kernbereich des Postwesens gehört daher

- die Übermittlung von schriftlichen Nachrichten,
- die Beförderung von Kleingut einschließlich von Geld,
- die Beförderung von Personen.

Um diesen Funktionskern hat sich im Laufe der Zeit ein Kreis mit weiteren unterschiedlichen Aufgaben gebildet, insbesondere der Postscheckdienst und der Postsparkassendienst. Die erste Anregung für die Einführung des Postscheckverkehrs geht auf das Jahr 1876 zurück¹⁾. Aber erst eine Initiative der Reichsregierung im Jahre 1907 führte zur Postscheckordnung vom 6. November 1908 (RGBl. S. 587) und dem Postscheckgesetz vom 26. März 1914 (RGBl. S. 85). Der Postsparkassendienst²⁾ wurde trotz frühzeitiger Bemühungen, die bereits um das Jahr 1871 einsetzten³⁾, erst im Jahre 1938 nach dem Anschluß Österreichs an das Deutsche Reich eingeführt. In Österreich existierte der Postsparkassendienst bereits seit 1883⁴⁾.

1) Sautter, "Geschichte der Post", Teil 3, S. 51 ff;
"Handwörterbuch des Postwesens", Stichwort:
"Postscheckverkehr"

2) Zur Geschichte: vgl. "Handwörterbuch des Postwesens", S. 489 ff, Stichwort: "Postsparkassen";
Sautter aaO; "Handwörterbuch des Postwesens", S. 558

3) Ossenbühl, "Bestand und Erweiterungen", S. 41

4) aaO

6.2 Die Theoriebildung zum Begriff des Postwesens

Die Versuche, den Postsparkassendienst einzuführen, hatten in der staatsrechtlichen Literatur der Weimarer Zeit einen Meinungsstreit über die Kompetenzgrenzen des Postwesens zur Folge. Der Postsparkassendienst war schon unter der Reichsverfassung von 1871 nur unter der erschwerten Form einer Verfassungsänderung als zulässig erachtet worden, weil unter "Postwesen" ein historisch festgelegter Kreis von Geschäften verstanden wurde, den das Reich nicht aufgrund von Art. 4 Nr. 10 RV durch Zuweisung neuartiger Tätigkeiten erweitern könne¹⁾. Der Postsparkassendienst wurde in Deutschland deshalb erst zu einem Zeitpunkt eingeführt, als es wegen der Auflösung des Verfassungsrechts im Dritten Reich solche Kompetenz- und Verfassungsprobleme nicht gab²⁾. Für Art. 6 Nr. 7 Weimarer Reichsverfassung wurde angenommen, daß der Begriff "Postwesen" diejenigen Geschäftszweige umfasse, die der Post als solcher zugewiesen oder von ihr übernommen worden seien³⁾.

Zur Auslegung des Begriffs Postwesen wurden im Verlaufe seiner Entwicklungsgeschichte Gesichtspunkte herausgebildet, vermittels derer eine Begrenzung der Postaufgaben in sachlicher Hinsicht bewirkt werden soll⁴⁾. Sie lassen sich methodisch als "institutionell-formal",

-
- 1) Haenel, "Deutsches Staatsrecht" Bd. 1, S. 415; v. Seydel, "Commentar zur Verfassungsurkunde", Art. 4 Anm. III; aa Aschenborn/Schneider, "Das Gesetz über das Postwesen des Deutschen Reichs", Art. 4 Nr. 10 RV 1871, Anm. 1
 - 2) Ossenbühl, "Bestand und Erweiterung", S. 49
 - 3) Lassar, "Die Zuständigkeitsverteilung auf dem Gebiet des Verkehrswesens", HDStR, I, S. 351
 - 4) Vgl. Badura, in: "Bonner Kommentar" Art. 73 Nr. 7 Rdn. 5; Ossenbühl aaO, S. 42 ff; Feigenbutz, "Bestand und Erweiterungen", S. 62 ff

als "historisch" oder als "funktional-gegenständlich" bzw. "funktionell-inhaltlich" skizzieren¹⁾. In der "institutionell-formalen" Bedeutung bezeichnet der Ausdruck "Postwesen" alle durch die Postanstalt des Bundes, die Deutsche Bundespost, besorgten Geschäfte. Im Rahmen einer "historischen" Auslegung läßt sich unter Postwesen der bei der Verfassungsgebung vorgefundene Bestand an von der staatlichen Postanstalt wahrgenommenen Tätigkeiten verstehen. So ist das Bundesverfassungsgericht in einer allerdings nur beiläufigen Äußerung verfahren, wonach mit "Postwesen" in Art. 73 Nr. 7 GG die "herkömmlichen" Dienstzweige der Post, im Gegensatz zum "neuen" Aufgabenbereich des Fernmeldewesens gemeint seien²⁾. In "funktionell-inhaltlicher" Hinsicht kann das Postwesen definiert werden als der von der Postanstalt übermittelte "Gegenstandsverkehr" (auch Nachrichten sind "Gegenstände", durch den im Rahmen eines der Allgemeinheit zugänglichen und vom konkreten Bedürfnis unabhängigen regelmäßigen Beförderungsdienstes, gegenständlich verkörperte Nachrichten von einem Absendeort an einen Bestimmungsort übermittelt werden³⁾.

Vor dem Inkrafttreten des Grundgesetzes wurde das Postwesen von Lassar⁴⁾ in institutionell-formaler Hinsicht definiert als durch einfache gesetzliche Bestimmung und

-
- 1) Vgl. zu dieser Begriffsbildung Feigenbutz, "Die Bindungen des Post- und Fernmeldewesens", S. 65 ff; Ossenbühl, "Bestand und Erweiterung", S. 42 ff
 - 2) BVerfGE 12, 205 (226); ebenso v. Mangoldt/Klein, GG-Kommentar, Bd. 2, Art. 73 Anm. XIV 2; BVerfGE in: NJW 78, 313
 - 3) Aubert, "Fernmelderecht", S. 1; Badura, "Der Paketdienst", S. 193; ders. in: Bonner Kommentar, Art. 73 Rdnr. 5
 - 5) Lassar, "Die Zuständigkeitsverteilung auf dem Gebiet des Verkehrswesens", S. 351

Verwaltungspraxis zugewiesener und von der Postanstalt übernommener und besorgter Aufgaben. Von v. Seydel wurde es in historischer Hinsicht als "Staatsverkehrsanstalt" zur Beförderung von gegenständlich verkörperten Nachrichten, Personen und Gütern verstanden. Von einer anderen Meinung wurde es überdies als ein historisch festgelegter Kreis dieser Tätigkeiten definiert, dessen Erweiterung um neuartige Tätigkeiten untersagt sei¹⁾. Die Errichtung von Postsparkassen wurde deshalb nur unter der qualifizierten Form einer Verfassungsänderung als zulässig erachtet²⁾.

Gegen die als institutionell-formal gekennzeichnete gegenständliche Umschreibung des Postwesens läßt sich vorbringen, daß sie überhaupt keine sachlich inhaltliche Definition des Begriffsinhaltes ist. Denn wenn es sich stets immer schon dann um die Materie "Postwesen" handeln soll, wenn ein bestimmter Dienstzweig durch einfach gesetzliche Bestimmung zugewiesen oder eine durch Verwaltungspraxis besorgte bzw. zu besorgende Tätigkeit Gegenstand dieses Gesetzgebungsbereichs Postwesen wäre, so könnten kraft dieser Norm die verschiedensten Aufgaben und Sachmaterien ohne gegenständliche Ausgrenzung zu dem übrigen Kompetenzgefüge geregelt werden, sofern sie nur dem Postwesen zugeordnet würden oder in dessen organisatorischem Rahmen besorgt würden³⁾. Der Bund könnte kraft dieser Kompetenz jegliche Aufgaben

1) Haenel, "Deutsches Staatsrecht", S. 415; v. Sedel, "Commentar zur Verfassungsurkunde" Art. 4 Anm. III

2) Haenel aaO; v. Seydel aaO

3) Feigenbutz, "Die Bindungen des Post- und Fernmeldewesens", S. 68; Ossenbühl, "Bestand und Erweiterung", S. 42; Badura, in: Bonner Kommentar Art. 73 Nr. 7 Rdnr. 6

und Befugnisse an sich ziehen, sofern er sie nur der Bundespost zuweist. Das grundgesetzliche Kompetenzsystem wäre damit partiell aufgehoben¹⁾.

Im Sinne der historischen Auslegung ist das Bundesverfassungsgericht verfahren, nach welchem die bekannten oder "herkömmlichen" Dienstzweige der Bundespost zum Postwesen zählen sollen²⁾. Diese Auffassung könnte den Kommentierungen und Stellungnahmen entsprechen, die für den Aufgabenbereich der Post unter der Geltung des Art. 4 Nr. 10 und Art. 48 der Reichsverfassung von 1871³⁾ und unter der Geltung des Art. 6 Nr. 7 der Weimarer Reichsverfassung abgegeben worden sind⁴⁾. Eine solche historische Begriffsbildung⁵⁾ berücksichtigt nach Ossenbühl jedoch nicht, daß der Aufgabenkreis der Deutschen Post von jeher differenziert war. Ossenbühl weist darauf hin, daß die Deutsche Post auch in früheren Zeiten Aufgaben wahrgenommen hat, die für das Postwesen eindeutig untypisch

-
- 1) Ossenbühl, "Bestand und Erweiterung", S. 42; Badura, in: "Bonner Kommentar" Art. 73 Nr. 7 Rdnr. 6
 - 2) BVerfGE 12, 205 (226); ebenso Kommentare zum GG: Badura aaO; Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Art. 73 Rdnr. 102; v. Mangoldt/Klein, Bd. 2, Art. 73 Anm. XIV 2
 - 3) Haenel, "Staatsrecht", Bd. 1, S. 415, 418; Laband, "Staatsrecht", S. 56, 58; v. Seydel, "Commentar zur Verfassungsurkunde", S. 91; Eger/Gordan, "Post- Telegraphen- und Telephonrecht", S. 76 ff; eine unbeschränkte Erweiterungsmöglichkeit der Postgeschäfte wird angenommen von Wolcke, "Postrecht", S. 62; Aschenborn, "Das Gesetz über das Postwesen", S. 7, 20 f
 - 4) Niggel, "Postverkehrsgesetze" Art. 6 Nr. 7 WRV, wo in Anm. 5 von einer unbeschränkten Ausdehnungsmöglichkeit des Aufgabenkreises der Post ausgegangen wird; Aschenborn/Schneider, "Gesetz über das Postwesen", Art. 6 Nr. 7 WRV Anm. 7; Art. 4 Nr. 10 RV 1871, Anm. 1, 2 c; Hellmuth, "System des deutschen Postrechts", S. 9 f, 67 f; Lassar, "Die Zuständigkeitsverteilung", S. 351
 - 5) von Ossenbühl (s. 43) als "historisch-additiv" bezeichnet

und auch zu keiner Zeit als postalische Aufgaben im eigentlichen Sinne verstanden worden sind. Exemplarisch nennt er die Auszahlung von Renten oder den Vertrieb von Steuermarken¹⁾. Eine "historisch-additive" Begriffsbildung, die ohne Ansehen der einzelnen Aufgaben, den Aufgabenbestand der Post im Jahre 1949 aufrechnen und als historisch überkommenden Grundbestand postalischer Aufgaben, der zum "Postwesen" gehört, qualifizieren wollte, würde demnach auch Aufgaben erfassen, die historisch unzweifelhaft nicht zum Postwesen gehören. Es müsse demzufolge schon aus Gründen einer praktikablen Begriffsbildung nach einem zusätzlichen Abgrenzungskriterium gesucht werden. Ein solches Abgrenzungskriterium kann sich nach Ossenbühl in sinnvoller Weise nur so ergeben, daß den herkömmlichen, allgemein als "klassisch" empfundenen Dienstzweigen der Post ein gemeinsames, sie prägendes und für sich charakteristisches Merkmal entnommen wird. Dieses tragende und prägende Charakteristikum postalischer Aufgaben sieht er in dem "Transport- und Übermittlungseffekt", der bereits in der alten Definition der Post als "Staatsverkehrsanstalt" in Art. 48 der Reichsverfassung von 1871 zum Ausdruck gekommen sei. Die historische Begriffsbildung sei demzufolge durch das Kriterium des "Transport- und Übermittlungseffektes" zu modifizieren. Zum "traditionellen Grundbestand" postalischer Agenden gehören damit nach Ossenbühl alle Tätigkeiten, die bei Inkrafttreten des Grundgesetzes zum Zuständigkeitsbereich der Post gehörten und die durch einen Transport- und Übermittlungseffekt charakterisiert sind.

Badura zieht zur Deutung des Begriffs "Postwesen" sowohl inhaltliche bzw. funktionelle als auch historische

1) Ossenbühl, "Bestand und Erweiterung", S. 43/44

Gesichtspunkte heran¹⁾. Der Begriff Postwesen könne nicht auf die "herkömmlichen" Tätigkeiten des Postbetriebs beschränkt sein, andererseits bedürfe es aber des historischen Begriffs des Postwesens für die Auslegung, weil die Post neben dem Nachrichtenverkehr seit jeher auch die Beförderung von Personen besorgt, so daß diese Tätigkeiten ebenfalls als Postwesen im Sinne des Art. 73 Nr. 7 anzusehen sind, ebenso wie auch die etwas jüngeren Zweige des Postscheck- und Postsparkassendienstes. Daraus folgert Badura, daß die Einführung neuer Geschäftszweige der Bundespost verfassungsrechtlich nur gedeckt sei, wenn diese entweder dem angegebenen inhaltlichen Begriff des Postwesens entsprechen oder wenn sie mit den bereits ausgeübten anderen Postgeschäften in einem zwangsläufigen Zusammenhang stehen (Bundeskompetenz kraft Sachzusammenhangs)²⁾.

Feigenbutz³⁾ wendet gegen die historische Auslegung ein, daß dem Grundgesetzgeber nicht unterstellt werden könne, daß er neuartige Entwicklungen, Erweiterungen und Umgestaltungen im Postwesen zugunsten des herkömmlichen Bestandes habe ausschließen wollen, wie dies zu Art. 4 Nr. 10 RV von 1871 vertreten wurde⁴⁾.

Feigenbutz bekennt sich zu einer funktionell-historischen Theorie, soweit sie funktionell-inhaltlich das Postwesen als Nachrichtenverkehrsmittel umschreibt⁵⁾. Er vermag

1) Badura, in: Bonner Kommentar ;rt. 73 Nr. 7 Rdnr. 6; nach Feigenbutz, "Die Bindungen des Post- und Fernmeldewesens": "funktionell-historische Theorie", S. 69

2) Badura aaO

3) Feigenbutz aaO, S. 68 ff

4) Haenel, "Deutsches Staatsrecht" Bd. 1, S. 415; v. Seydel, "Commentar zur Verfassungsurkunde" Art. 4 Anm. III

5) Feigenbutz aaO

jedoch nicht die seit alters her ausgeübte Beförderung von Personen oder das von ihm so bezeichnete "Postbankwesen" in diese funktionell-inhaltliche Betrachtungsweise einzuordnen¹⁾. Nach Feigenbutz sollen die "Postbankgeschäfte" insgesamt nicht unter das "Postwesen", sondern vielmehr unter den Kompetenztitel des Art. 74 Nr. 11 GG ("Recht der Wirtschaft", "Bankwesen") fallen, also dem Bereich der Teilnahme des Staates am wirtschaftlichen Wettbewerb zuzuordnen sein²⁾. Ohne daß die Frage an dieser Stelle im einzelnen untersucht werden soll, erscheint es doch angebracht, auf die Zweifel hinzuweisen, die Ossenbühl wohl zu Recht hierzu geäußert hat. Zum Bankgewerbe gehört das gewerbsmäßige Betreiben des Instituts und vor allem das Kreditgeschäft. Die Bundespost wird nicht gewerbsmäßig, sondern vielmehr hoheitlich tätig, vor allem aber weist sie keinerlei Aktivitäten im Kreditgeschäft auf³⁾. Andererseits ist nicht zu übersehen, daß sich die Post mit der Entwicklung des Postanweisungsverfahrens in den allgemeinen Zahlungsverkehr einschaltete und mit dem Postsparkassendienst Leistungen erbringt, die dem Sparen bei Kreditinstituten entsprechen. Vom Bundesverwaltungsgericht⁴⁾ wurde der Postscheckdienst daher auch als "nicht typischer Teil der Post" bezeichnet, ohne daß es allerdings dessen Zugehörigkeit zum "Postwesen" in Frage stellte.

-
- 1) Feigenbutz, "Die Bindungen des Post- und Fernmeldewesens", S. 69; zum Begriff "Postbank" vgl. Eidenmüller/Kämmerer, "Post- und Fernmeldewesen", Kommentar, Einführung G "Postbank"
 - 2) Feigenbutz aaO, S. 71 ff
 - 3) Vgl. Ossenbühl, "Bestand und Erweiterung", S. 47 ff
 - 4) BVerwGE 28, 36 (46)

6.3 Der Transport- und Übermittlungseffekt

Anhand des oben dargestellten Meinungsstandes lassen sich die folgenden wesentlichen Tätigkeitsbereiche der Post differenzieren, deren verfassungsrechtlich begriffliche Einordnung zwar nicht ganz eindeutig ist, gleichwohl aber ist deren Zulässigkeit nicht bestritten:

- Nachrichtenverkehr als historisch älteste Funktion
- Beförderung von Kleingut
- Personenbeförderung
- Postscheckverkehr
- Postsparkasse.

Zusätzlich zu diesen unterschiedlichen Aufgabenstellungen (der Fernmeldedienst wird noch ausführlich erörtert), obliegen der Post weitere Aufgaben, die in ganz andere Sachgebiete hineinreichen. Es handelt sich dabei u.a. um die Auszahlung von Versicherungsrenten nach §§ 620, 1296 RVO; nebst den dazugehörenden Aufgaben, wie z.B. Führung des EDV-Rentenbestandes, Rückforderung überzahlter Beträge etc.¹⁾. Die Post kann also auch Tätigkeiten entfalten auf Gebieten, auf denen dem Bund aufgrund anderer verfassungsrechtlicher Ermächtigungsnormen die gesetzliche und verwaltungsmäßige Kompetenz zusteht (hier z.B. aus Art. 74 Ziff. 12 iVm Art. 87 Abs. 2 GG "Sozialversicherung"). Solche Aufgaben können jedoch nicht unter den Begriff des Postwesens fallen, da sie nach ihrem materiellen Gehalt anderen Hoheitsfunktionen des Bundes zuzuordnen sind²⁾.

1) Vgl. Ohnheiser, "Postrecht" Kommentar § 1 Rdnr. 10 ff; Ossenbühl, "Bestand und Erweiterung", S. 18

2) Vgl. Ohnheiser aaO, § 1 Rdnr. 1; Ossenbühl aaO, S. 89 f

Für die verbleibenden, in vielerlei Hinsicht unterschiedlichen Postaufgaben eine umfassende begriffliche Zuordnung zum "Postwesen" zu finden, erweist sich als sehr problematisch. Definiert man, wie das Bundesverfassungsgericht¹⁾, den gegenständlichen Gehalt des Begriffs Postwesen von vornherein als die Summe "herkömmlicher" Aufgaben, so trifft man nur scheinbar eine systematisch gegenständliche Eingrenzung innerhalb der kompetenzrechtlich "verfaßten" Aufgabensystematik des Grundgesetzes. Denn im Grunde verbindet man nur ein gegenständlich summarisches Verständnis mit dem Zuständigkeitsbegriff²⁾. Der sachlich gegenständliche Gehalt des Kompetenzbegriffs als materieller Aufgabenbereich ergäbe sich dabei nicht aus seinem eigenen Sachgehalt, sondern unter Umständen auch aus gegenstandsfremden Kriterien. Es wäre dadurch der Weg eröffnet, jede Begriffsbildung der Verfassung mit dem Einwand des "historisch herkömmlichen" zu unterlaufen oder zu verformen. Weiterhin spricht gegen die sachlich gegenständliche Definition des Postwesens als "herkömmlicher" Dienstbereich, daß die Gehaltsbestimmung nicht zukunfts offen ist. Es bedarf daher eines sachlich konkreten Kriteriums, an dem sich die verschiedenen Aufgaben der Post ausrichten lassen. Der von Ossenbühl benannte "Transport- und Übermittlungseffekt", der vom Gegenstand des Transports unabhängig ist und der somit der Nachrichtenbeförderung, dem Personenverkehr und in einer "wenn auch rudimentär vergeistigten Form"³⁾ dem Postscheckdienst zugrunde liegt, erweist sich als ein geeignetes Kriterium, zumal es

1) BVerfGE, 12, 205 (226)

2) Feigenbutz, "Die Bindungen des Post- und Fernmeldewesens", S. 66

3) Ossenbühl, "Bestand und Erweiterung", S. 53

nicht nur völlig dem frühesten historischen Aufgabenbereich entspricht, sondern auch "zukunfts offen" ist. Das Kriterium des "Transport- und Übermittlungseffektes" vermag den Anforderungen einer historischen und funktionell-inhaltlichen Auslegung, aber auch der institutionell-formalen Auslegung, weitgehend zu entsprechen.

Problematisch ist allerdings hierbei die Zuordnung des Postsparkassenwesens zum Begriff des Postwesens¹⁾. Ossenbühl unternimmt zwar den Versuch, den Postsparkassendienst aus dem Begriff des "Postwesens" herauszunehmen und ihn als "sonstige Hoheitsverwaltung" des Bundes²⁾ einer ungeschriebenen Bundeszuständigkeit in verwaltungsmäßiger Hinsicht zuzurechnen, wobei er als legislativen Kompetenztitel Art. 74 Nr. 7 GG ("öffentliche Fürsorge") in Erwägung zieht³⁾. Hierin sieht er die einzige Lösung einer sachgerechten Einordnung des Postsparkassenwesens in das Kompetenzgefüge, wenn man an der Prämisse festhalten will, daß zum "Postwesen" unter allen Umständen nur solche Dienstzweige gerechnet werden können, die durch einen Transport- und Übermittlungseffekt charakterisiert sind.

Obwohl Ossenbühl diese Lösung als die dogmatisch saubere bevorzugt, prüft er, ob der Postsparkassendienst nicht kraft "Herkommens" unter dem Gesichtspunkt eines Verfassungsgewohnheitsrechtssatzes zu rechtfertigen ist.

1) Auch dieser Dienst wird teilweise ohne nähere Begründung als "klassischer" Dienstzweig des Postwesens verbucht, so von Altmannspurger, "Gesetze über das Postwesen", Kommentar, Allgem. Vorbem. Rdnr. 14, § 1 Rdn. 1 bis 4; Eidenmüller/Kämmerer, "Post- und Fernmeldewesen", § 1 PostG Anm. 1; Schmidt, Anmerkung zum BVerwG, Urteil vom 6. Oktober 1967, in: ArchPF 1968, 227; Ohnheiser, "Postrecht", Kommentar § 1 Rdnr. 2

2) Ossenbühl, "Bestand und Erweiterung", S. 53

3) Ossenbühl aaO, S. 51 ff

Denn seit mehr als vierzig Jahren ist der Postsparkassendienst in der Praxis verfassungsgerichtlich unangefochten geblieben und auch die maßgeblichen gesetzgebenden Instanzen haben bei Erlaß des Postgesetzes im Jahr 1969 die Zugehörigkeit des Postsparkassenwesens zum Postwesen nicht angezweifelt.

Es liegt zwar nahe, den Begriff des Postwesens einheitlich zu deuten, so daß er sowohl alle Tätigkeiten umfaßt, die einen Transport- und Übermittlungseffekt aufweisen, als auch zusätzlich jene, die herkömmlicherweise als postalische Aufgaben verstanden worden sind, wie das Postsparkassenwesen. Zweifelhaft ist aber, ob das bei zwei so unterschiedlichen Gegenständen wie dem Transport und der Postsparkasse sinnvoll ist. Denn der Verfassungsgeber hat bei der Schaffung des Grundgesetzes den Postsparkassendienst als Verwaltungsaufgabe "vorgefunden" und ihn daher jedenfalls stillschweigend in den Aufgabenbereich der Bundespostverwaltung einbeziehen wollen; denn er hat die Zugehörigkeit des Postsparkassendienstes zum Funktionskreis der "Post" nicht in Frage gestellt¹⁾.

Nach Bachof ist zwar bei den Kompetenznormen der Staatspraxis Rechnung zu tragen und ihr eine ergänzende Rechtssetzungsfunktion zuzuerkennen²⁾. Auch Tomuschat³⁾ hat die Frage des "Eigengewichts der Staatspraxis" erörtert und ist dabei zu dem Schluß gekommen, daß die Praxis der Staatsorgane eine "faktische Vorprägung der Verfassungsauslegung" erzeuge, die das Bundesverfassungsgericht dann nicht mehr ohne weiteres übergehen könne.

1) Fülllein, "Entstehungsgeschichte", JÖR 1, S. 477 ff; Ossenbühl, "Bestand und Erweiterung", S. 54

2) Bachof, "Der Verfassungsrichter zwischen Recht und Politik", in: Summum Jus Summa Injuria, 1963, S. 41 f (50)

3) Tomuschat, "Verfassungsgewohnheitsrecht", S. 133 ff

Die Überlegungen von Ossenbühl zur Frage des Verfassungsgewohnheitsrechts bedürfen aber in diesem Zusammenhang keiner weiteren Vertiefung, da der Verfassungsgeber des Grundgesetzes eindeutig zu erkennen gegeben hat, daß er die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz für die Post so übernehmen wollte, wie er sie in dem Spektrum ihrer wesentlichen Funktionen im Jahre 1948 vorgefunden hatte. Die Frage nach der Entstehung von Gewohnheitsrecht kann sich erst dann stellen, wenn eine entsprechend auslegungsfähige Regelung nicht vorhanden ist¹⁾. Allerdings erscheint es als zu weitgehend, allein mit dem Kriterium des "Eigengewichts der Staatspraxis" eine Kompetenz zu begründen, die das föderalistische System an seiner Basis bewegt. Eine rechtsprägende Kraft der Staatspraxis kann sich immer nur dann entfalten, wenn sie sich noch im Rahmen eines vertretbaren Auslegungsspielraumes vollzieht. Der Begriff Postwesen umfaßt jedenfalls aufgrund des Willens des Verfassungsgebers nicht nur den funktionellen Gehalt des von Ossenbühl richtig erkannten und hervorgehobenen "Transport- und Übermittlungseffektes", sondern auch den des Postsparkassenwesens. Sachlogisch läßt sich hier zwar kein Zusammenhang herstellen, wohl aber historisch in der stillschweigenden Hinnahme dieses Dienstes durch den Verfassungsgeber von 1948.

Einer weitergehenden Aufklärung des Verhältnisses zwischen dem Postsparkassenwesen und dem funktionell interpretierten Begriff des geschichtlich gewordenen Postwesens im übrigen bedarf es hier nicht, weil die Über-

1) Tomuschat, "Verfassungsgewohnheitsrecht", S. 131

nahme des Postsparkassendienstes das wesensbestimmende Kriterium des Transport- und Übermittlungseffektes für die Postfunktionen im übrigen nicht beeinträchtigt. Auch aus der Entstehungsgeschichte des Fernmeldewesens wird deutlich werden, daß der Übermittlungseffekt auch hier noch immer das für die Beurteilung staatlicher Maßnahmen auf dem Gebiet des Postwesens zentrale und bestimmende Kriterium war und ist. Durch den Begriff Postwesen sind somit jene Tätigkeiten der Post verfassungsrechtlich abgedeckt, die durch den Transport- und Übermittlungseffekt gekennzeichnet sind, wie die Kleingutübermittlung, der Personenverkehr, die Postscheckdienste und jener vom Verfassungsgeber des Grundgesetzes bewußt hingenommene Postsparkassendienst¹⁾. Der Bereich der Verwaltungskompetenz der Post ist nicht auf die "herkömmlichen" Tätigkeiten beschränkt, sondern für sinnvolle Erweiterungen und Veränderungen, wie sie etwa als Ergebnis neuer technischer Entwicklungen vorstellbar sein können, offen²⁾. Die Einführung neuer Dienstzweige ist verfassungsrechtlich zulässig, wenn sie aufgrund neuer technischer Entwicklungen erforderlich sind und dem so verstandenen Begriff des Postwesens nicht widersprechen³⁾, wobei im Transport- und Übermittlungsbereich sich die Grenzen aus der Übermittlungsfunktion ergeben, bei anderen Diensten aus ihrer typischen Beschaffenheit⁴⁾. Somit ist eine durch sachbereichsbezogene Kriterien bestimmte Auslegung der

1) Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG-Kommentar Art. 73 Nr. 7 Rdnr. 102

2) Badura, in: "Bonner Kommentar" Art. 73 Nr. 7 Rdnr. 6

3) Ohnheiser, "Postrecht", Kommentar, § 1 Rdnr. 20; Feigenbutz, "Die Bindungen des Post- und Fernmeldewesens", S. 304; Dürig, "Zu Grundfragen des Postrechts", in: Die Verwaltung 1978, S. 84 ff; a.A. Bischoff, "Der Hoheitscharakter der Nachrichtenverwaltung", in: MDR 1955, 723; Badura aaO, Rdnr. 5 und 6

4) Die Vergabe von Krediten ist die Umkehrung des Postsparens und könnte somit mangels einer Kompetenzzuweisung an den Bund nicht durchgeführt werden, vgl. Ossenbühl, "Bestand und Erweiterung", S. 70

richtige Weg zur Ermittlung des Kerngehaltes des Post- und Fernmeldewesens, wobei der Gesichtspunkt des Sachzusammenhangs auch zukünftig in einem teleologischen Sinne die Offenheit für neue Entwicklungen garantiert.

Zwischen dem Postsparkassendienst, dem Postscheckdienst, der Personenbeförderung und der Beförderung von Kleingut ohne Nachrichtengehalt besteht kein historischer oder sachlicher Zusammenhang mit dem Fernmeldewesen. Allein die Nachrichtenübermittlung weist einen solchen Zusammenhang zum Fernmeldewesen auf. Nach dem Fernsehurteil¹⁾ umfaßt der Begriff des Postwesens die herkömmlichen, der des Fernmeldewesens die "neuen", durch die Entdeckung der Telegraphie, des Telefons usw. entstandenen Sachgebiete. Da historische Gesichtspunkte bei der Ermittlung abstrakter Abgrenzungskriterien von Kompetenzbereichen von besonderer Bedeutung sind, muß auch die historische Entwicklung des Bereichs Fernmeldewesen insoweit aufgehellert werden.

7. Begriff des Fernmeldewesens

7.1 Entstehungsgeschichtliche Aspekte

Der für den Begriff des Postwesens ermittelte Transport- und Übermittlungseffekt wird in der Geschichte des Fernmeldewesens besonders deutlich. Das "Wesen" des Fernmeldens besteht schon nach dem sprachlichen Gehalt des Be-

1) BVerfGE 12, 205 ff (226, 229)

griffs und nach der technischen Grundkonzeption von Fernmeldeanlagen im Befördern von Nachrichten mit Hilfe nachrichtentechnischer Einrichtungen. Das Fernmeldewesen erscheint daher als technisches Surrogat des "manuell" bewirkten Transport- und Übermittlungseffekts. Beförderung heißt hierbei, den Transport von Informationen zu bewirken, die in elektronische Schwingungen etc. vercodet sind.

Bei der Auslegung des Begriffs Fernmeldewesen ist wieder vom historischen Gesichtspunkt auszugehen. Das Schnellnachrichtenmittel Fernmeldewesen geht als Telegraphie zurück bis in die Anfänge des 19. Jahrhunderts. Die Telegraphie wurde damals noch viel ausgeprägter als das Postverkehrswesen ausschließlich vom Staat beansprucht¹⁾. Sie lag in Preußen in der Hand der Heeresverwaltung, weil der militärische Anwendungsgesichtspunkt überwog²⁾. Als allgemeines Verkehrsmittel wurde der Telegraph erst verhältnismäßig spät in der Mitte des vorherigen Jahrhunderts in den Dienst der Allgemeinheit gestellt, ohne daß aber der Staat das Telegraphenwesen aus der Hand gab³⁾. Eine erste gesetzliche Regelung hat das Telegraphenwesen in dem "Gesetz über das Telegraphenwesen" (TG) des Deutschen Reichs vom 6. April 1892⁴⁾ erfahren. Das bis dahin noch umstritte-

-
- 1) Über die Stellung der Reichspost als Hoheitsverwaltung auf dem Gebiet des Postwesens vgl. Aschenborn-Schneider, "PostG", S. 36 ff; über die Telegraphenverwaltung als Hoheitsverwaltung vgl. Mayer, "Deutsches Verwaltungsrecht", § 51, 52 ff; Neugebauer, "Fernmelderecht", S. 23
 - 2) Neugebauer aaO, S. 24
 - 3) Neugebauer aaO, S. 24; Regulativ des preuß. HandelsMin. über die Benutzung des elektromagnetischen Staatstelegraphen vom 6. August 1849, AmtsBl. d. Post-Departments von 1849, S. 354, 359
 - 4) RGBL. vom 6. April 1892, S. 467

ne Regal für das Telegraphenwesen sollte damit auf eine gesicherte gesetzliche Grundlage gestellt werden¹⁾. Demgemäß bestimmte § 1 TG:

"Das Recht, Telegraphenanlagen für die Vermittlung von Nachrichten zu errichten und zu betreiben, steht ausschließlich dem Reich zu. Unter Telegraphenanlagen sind die Fernsprechanlagen mitbegriffen."

Im Telegraphengesetz ist bewußt von einer Definition der Begriffe "Telegraphenanlage" und "Fernsprechanlage" abgesehen worden. Denn der Gesetzgeber hielt eine nähere Bestimmung im Hinblick auf eine Entscheidung des Reichsgerichts aus dem Jahre 1889²⁾ für entbehrlich, weil durch sie der Begriff der Telegraphenanlage "hinlänglich gegen mißbräuchliche Auslegung" geschützt sei³⁾. Dem Gesetzgeber erschien lediglich die Klarstellung erforderlich, daß der Begriff "Telegraphenanlage" auch "Fernsprechanlagen" umfaßt. In den Ausschußberatungen war zwar mehrfach beantragt worden, den § 1 TG genauer zu fassen. Die Ausschußmehrheit hielt eine Präzisierung des Begriffs der Fernmeldeanlage jedoch nicht für geboten. Sie wies ausdrücklich darauf hin, daß im Interesse des öffentlichen Wohls der Begriff der Telegraphen- oder Fernmeldeanlage für künftige technische Entwicklungen der Nachrichtenübermittlung offengehalten werden müsse. Das öffentliche Wohl erfordere, daß das Reich, das ausschließlich im öffentlichen Interesse handele, den Schnellnachrichtenverkehr in der Hand be-

1) Begründung des Regierungsentwurfs, in: Verhandlungen des Reichstags 1890/91 Bd. 112, Drucks. Nr. 308, S. 2104

2) RGSt 19, 55

3) Bericht der XVI. Kommission, Verhdl. des Reichstags 1890/91, Bd. 110, Drucks. 460, S. 2702

halte, und zwar nicht nur den mit elektrischer Kraft, sondern auch den mit etwa neu zu Tage tretenden Naturkräften zu vermittelnden¹⁾. Unter § 1 TG sollte daher jede Nachrichtenbeförderung fallen, die nicht durch den Transport des körperlichen Trägers der Nachrichten von Ort zu Ort, sondern dadurch bewirkt wird, daß der an einem Ort zum sinnlichen Ausdruck gebrachte Gedanke an einem anderen Ort sinnlich wahrnehmbar wieder erzeugt wird²⁾. Bei den Beratungen lehnte man es ausdrücklich ab, das ausschließliche Recht des Reichs zum Betrieb von Telegraphen- und Fernsprechanlagen auf solche Methoden elektrischer Nachrichtenübermittlung zu beschränken, die zur Zeit des Inkrafttretens des Gesetzes benutzt wurden. Die Verhandlungen bei der Abfassung des Gesetzestextes zeigen, daß der Gesetzgeber mit dem Telegraphennetz auch ganz neue technische Erfindungen dem Telegraphenregal unterwerfen wollte.

Eine rundfunkgeschichtlich bedeutsame Änderung erfuhr das Telegraphengesetz durch das "Gesetz betreffend die Abänderung des Gesetzes über das Telegraphenwesen des Deutschen Reiches vom 6. April 1892" vom 7. März 1908³⁾. In der Begründung zu den hier im Einzelnen nicht interessierenden Änderungsvorschriften über den Betrieb von drahtlosen Telegraphenanlagen (Funkanlagen), wurde noch einmal darauf hingewiesen, daß der Begriff der Telegraphenanlage im Telegraphengesetz umfassend verstanden

1) Verhdl. d. Reichstags 1890/02, Bd. 110, Drucks. 460, S. 2702

2) RGSt 19, 55 (58)

3) RGBI. vom 7. März 1908, S. 79

werden müsse und nicht auf solche Methoden elektrischer Nachrichtenvermittlung zu beschränken sei, die zur Zeit des Inkrafttretens des Gesetzes benutzt wurden¹⁾.

In der Weimarer Reichsverfassung war dem Reich die ausschließliche Gesetzgebung über das Post- und Telegraphenwesen "einschließlich des Fernsprechwesens" (Art. 6 Ziff. 7 WRV) übertragen.

Im Jahre 1927 wurde das Telegraphengesetz wesentlich umgestaltet unter einer neuen Bezeichnung als "Gesetz über Fernmeldeanlagen" neu verkündet²⁾. Das Wort "Telegraphenanlage" wurde durch den Begriff der "Fernmeldeanlage" ersetzt. Dadurch sollte aber keine sachliche Änderung zum Ausdruck gebracht werden. Wesentliches Merkmal einer Fernmeldeanlage sollte die Funktion der körperlosen Nachrichtenbeförderung bleiben³⁾. Aus der Begründung des Gesetzentwurfs zum Fernmeldeanlagengesetz läßt sich entnehmen, daß lediglich diejenigen Einrichtungen nicht unter den Begriff der Fernmeldeanlage fallen sollten, die zur Aufnahme oder Wiedergabe der übermittelten Nachricht keine besondere Vorrichtung benötigen⁴⁾.

Bei den Verhandlungen des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rates zur Schaffung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland wurde der Begriff des Fernmeldewesens erneut diskutiert⁵⁾. Die Diskussion bezog

1) Verhdl. des Reichstags, Drucks. 1907/08, Anlage Nr. 560, S. 5/6; Sitzungsprotokoll vom 21. Januar 1908, Reichstags Drucks. 1907/08, S. 2591, 2592; vgl. auch Neugebauer, "Fernmelderecht", S. 44 ff

2) RGBl. I vom 3. Dezember 1927, S. 331

3) Vgl. Verhdl. des Reichstags, Begründung des Regierungsentwurfs, 1924, Bd. 419, Drucks. Nr. 3682, S. 6

4) Verhdl. des Reichstags aaO

5) Parlamentarischer Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses 29. Sitzung, S. 351 f, Bonn 1948/49

sich allerdings hauptsächlich auf die Abgrenzung des Fernmeldewesens vom Rundfunk, insbesondere darauf, ob das Fernmeldewesen das Technische des Rundfunks oder soweit das Technische in das Organisatorische hineinreicht auch das Organisatorische umfassen solle. Eine vorläufig abschließende Klärung in rundfunkrechtlicher Hinsicht, aber auch zu neuen Problemen der Datenfernverarbeitung wurde durch das Bundesverfassungsgericht¹⁾ herbeigeführt.

7.2 Die Rechtsprechung zum Begriff des Fernmeldewesens

Nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes hat der Begriff des Fernmeldewesens in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wiederholt eine zentrale Bedeutung gehabt²⁾. Ausgehend vom "natürlichen Wortverständnis und dem allgemeinen Sprachgebrauch" zählte es zum Fernmeldewesen, nur die "technischen Vorgänge des Sendens"³⁾. Den Begriff des Fernmeldewesens faßte es als einen technischen, am Vorgang der Übermittlung von Signalen orientierten Begriff und wies darauf hin, daß das Fernmeldewesen mit dem Begriff des Postwesens in funktioneller Hinsicht übereinstimme:

"Das Fernmeldewesen hat es mit den Fernmeldeanlagen, also mit technischen Einrichtungen zu tun, mit deren Hilfe Signale in die Ferne gemeldet oder übermittelt werden"⁴⁾.

-
- 1) BVerfGE 12, 205 ff (Urteil vom 28. Februar 1961 ("Fernsehurteil") und BVerfGE 46, 120 ff (Urteil vom 12. Oktober 1977 zur Direktrufverordnung) = BVerfG NJW 78, 313 ff und ArchPF 1978, S. 127 mit Anm. v. Klingler; vgl. BVerfGE 28, 66 = NJW 1970, 892
 - 2) BVerfGE 12, 205; 46, 120; 28, 66
 - 3) BVerfGE 12, 205 (226 und 237)
 - 4) BVerfGE 12, 205 (226 und 237)

Es bezog sich dabei auf das Fernmeldeanlagengesetz, dessen Vorschriften sich im wesentlichen auf die Regelung technischer Vorgänge beschränkten und hob hervor, daß das Fernmeldewesen

"... nur die der Übermittlung von Signalen dienenden funktechnischen Vorgänge umfaßt"¹⁾.

Fernmeldetechnischen Einrichtungen kommen nur "dienende"²⁾, an der Übermittlung orientierte untergeordnete Funktionen zu. Daraus zog das Gericht für das Verhältnis zwischen Rundfunk und Fernmeldewesen die Schlußfolgerung, daß der Bereich des Fernmeldewesens erst mit der Übersendung der sendefertigen Signale beginnen kann. Die "Studiotechnik"³⁾ sollte kein Teil des Fernmeldewesens sein. Das Bundesverfassungsgericht wies auf die zwar prägende Bedeutung des fernmeldetechnischen Aspektes in der Frühzeit der Rundfunkgeschichte hin, betonte jedoch die überragende gesellschaftliche Entwicklung des Rundfunks als Informationsmedium und Massenkommunikationsmittel, durch die dieser aus dem technischen Postbereich herausgewachsen sei, so daß er nicht mehr "Teil", sondern nur "Benutzer" der Einrichtungen des Fernmeldewesens sei⁴⁾.

Im Urteil zur Direktrufverordnung hat das Bundesverfassungsgericht auf die im Fernsehurteil zum Begriff des Fernmeldewesens entwickelte Argumentation Bezug genommen und sie im wesentlichen bekräftigt⁵⁾. Den Begriff

1) BVerfGE 12, 205 (226 und 237)

2) BVerfGE 12, 227

3) aaO

4) aaO

5) BVerfGE 46, 120 ff (Urteil vom 12. Oktober 1977 = NJW 1978, 313 ff)

der Fernmeldeanlage hat es mit seinem wesentlichen historischen Gehalt bestätigt, zugleich aber auch Zusatz Einrichtungen zur digitalen Nachrichtenübertragung in den Begriff der Fernmeldeanlage einbezogen¹⁾. Es bestätigte, daß auch die digitale Nachrichtenübertragung dem § 1 Abs. 1 FAG zuzuordnen sei. Es verzichtete auf das Merkmal der "sinnlichen Wahrnehmbarkeit", denn die Technik der Datenübertragung werde nicht wesentlich verändert, wenn die übermittelten Daten am Empfangsort aufgrund zusätzlicher technischer Einrichtungen nicht mehr sinnlich wahrnehmbar gemacht würden²⁾. Die rechtliche Qualifizierung der Datenübertragung als Vorgang des Fernmeldewesens könne davon nicht abhängig sein³⁾.

Das Gericht rückte auch von dem materiell technischen Aspekt weiter ab und hob mehr die funktionellen Gesichtspunkte der Fernmeldeeinrichtungen hervor. Als allein wesensbestimmend für den Begriff der Fernmeldeanlage bezeichnete es

"... die körperlose Übermittlung von Nachrichten in der Weise, daß die ausgesendeten Zeichen am Empfangsort wieder erzeugt werden"⁴⁾.

Es komme weder darauf an, welche Technik verwendet, noch darauf, ob die Nachricht am Empfangsort vom Menschen unmittelbar sinnlich wahrgenommen wird. Auch eine Einrichtung, bei der die Nachbildung der übermittelten Nachricht in einem "Apparat" erfolgt, werde vom Gesetzgeber

1) In diesem Punkt ist das Urteil nicht unproblematisch: vgl. Lerche, "Das Fernmeldemonopol - öffentlich-rechtlich gesehen" in: Mestmäcker, "Kommunikation ohne Monopole", S. 139 (145) ff

2) BVerfGE 46, 143

3) BVerfGE 46, 144

4) BVerfGE 46, 143; vgl. auch die Definition der Telegraphie in Anlage 2 des internationalen Fernmeldevertrags vom 25. Oktober 1973 (BGBl. 1976 II, S. 1089) - IFV Malaga-Torremolinos

des Fernmeldeanlagengesetzes als Fernmeldeanlage verstanden. Eine Ausgrenzung der Nachrichtenübertragung von Maschine zu Maschine aus dem Begriff der Fernmeldeanlage läßt sich nicht belegen¹⁾. Datenfernverarbeitungsprozesse sind danach teilweise in den Begriff des Fernmeldens eingebunden, obwohl keine menschliche Stimme, sondern Datensymbole in Form elektrischer Schwingungen etc. übermittelt werden und auf der Absender- bzw. Empfängerseite die Daten bzw. die codierte Nachricht nicht von Menschen bearbeitet werden.

In diesem Zusammenhang hat das Gericht auch den gegenständlichen Bereich des Begriffs der Fernmeldeanlage konkreter gefaßt. Es führte aus:

"Zu den Einrichtungen des Fernmeldewesens im Sinne des § 14 PostVwG gehören auch die Zusatzeinrichtungen für die Datenübertragung²⁾. Die Reichweite des Begriffs Fernmeldewesen beschränkt sich nicht auf die Übertragungsleitungen einschließlich des Leitungsabschlusses, also auf den unmittelbaren Netzbereich, sondern sie erstreckt sich auch auf diejenigen Einrichtungen, die die Übertragung erst ermöglichen, wie im Fernsprechverkehr der Sprechapparat und im Fernschreibverkehr die Fernschreibmaschine. Eine entsprechende Übertragungseinrichtung bei der Datenübertragung ist die "Zusatzeinrichtung" im Sinne des § 3 Abs. 4 Direktrufverordnung"³⁾.

Das Posteigentum an den Zusatzeinrichtungen soll dem Zweck dienen, die Funktionsfähigkeit des öffentlichen Direktrufnetzes zu sichern und die Anpassung des Netzes an neuere technische Entwicklungen zu erleichtern⁴⁾.

1) BVerfGE 46, 143

2) Vgl. zum Begriff "Datenübertragung" oben S. 16

3) BVerfGE 46, 144

4) BVerfGE 46, 145

7.3 Stellungnahme zur Rechtsprechung

Das Bundesverfassungsgericht geht davon aus, daß der Begriff des Fernmeldewesens ein offener Begriff in dem Sinne ist, daß auch künftige technische Entwicklungen durch ihn erfaßt werden sollen. Es erklärt den Begriff des Fernmeldewesens von seinem sprachlichen Gehalt und seiner historischen Entwicklung her und es hat vor allem den technischen funktionellen Aspekt des Fernmeldebegriffs hervorgehoben. Aber nicht jede technische Einrichtung kann nur deswegen, weil sie sich an das Fernmeldenetz anschließen läßt, als Fernmeldeanlage bezeichnet werden, vielmehr ist jede technische Einrichtung anhand ihrer funktionellen Bedeutung daraufhin zu überprüfen, ob sie dem verfassungsgemäßen Begriff des Fernmeldewesens entspricht. Die Ausführungen zum technischen Aufbau von Datenverarbeitungssystemen haben gezeigt, daß die technischen Elemente eines organisierten komplexen Systems eigene, sehr unterschiedliche Funktionen wahrnehmen: Speicheranlagen dienen nur zur Daten-, d.h. Informationsspeicherung, während die Steuereinheiten koordinierende Funktionen ausüben, ohne in diesem Umfang Daten zu speichern, während in den Modems wiederum nur eine technische Verwandlung der die "Information" darstellenden Daten bzw. elektrischen Impulse ohne inhaltliche Veränderung geleistet wird. Im Übertragungsbereich schließlich werden die Daten unverändert, von Störungen abgesehen, räumlich transportiert, d.h. die elektrischen Impulse "wandern" die Übertragungsleitung entlang. Diese

unterschiedlichen Funktionen der technischen Bestandteile von Datenfernverarbeitungssystemen, die Gegenstand vor allem des Direktrufurteils sind und die für allgemeine Systeme und speziell für Bildschirmtext oben verdeutlicht sind, müssen jeweils für sich rechtlich analysiert und begrifflich erfaßt werden.

Als Kerngehalt des Fernmeldebegriffs hat das Gericht unabhängig von der technischen Ausstattung der Anlagen den Übermittlungseffekt herausgestellt und damit die ausschließlich "dienende" Funktion aller Fernmeldeeinrichtungen als wesensbestimmendes Merkmal unterstrichen.

Anhand des Kriteriums der "dienenden Funktion" läßt sich der Übermittlungsbereich der Post klar abgrenzen. Für den Rundfunk hat das Gericht diese Grenze definiert und damit eine verfassungsrechtlich-organisatorische Schnittstelle zwischen dem Rundfunkwesen und dem Postbereich gesetzt. Natürlich finden auch innerhalb eines Rundfunkstudios technische Vorgänge statt, die eindeutig als "fernmelden" im technischen Sinne bezeichnet werden müssen. Schon der Weg vom Mikrofonkopf zu einem Verstärkerrelais erfüllt den technischen Begriff des Fernmeldens. All dies wurde aber vom Gericht mit dem Begriff der "Studiotechnik" als anstaltsinternes Geschehen den Rundfunkanstalten zugerechnet. Denn einzelne technische Vorgänge sind für sich genommen nicht ohne weiteres auch zur Erfassung rechtlich relevanter Vorgänge geeignet. Bei der Abgrenzung von Kompetenzbereichen kommt es nicht auf technische Einzelfunktionen, sondern auf die rechtliche und soziale Zielrichtung an.

Ohne die Richtigkeit der beiden Verfassungsgerichtsentscheidungen in Zweifel ziehen zu wollen, könnte man jedoch kritisch anmerken, daß die Reduzierung des "Fernmeldewesens" auf die Verwaltung einer Summe technischer Anlagen¹⁾ dem eventuell weitergehenden Begriffsinhalt nicht gerecht wird. Denn schon ein erster Blick auf die verschiedenen Fernmeldedienste (Auftragsdienst, Ansagedienst) zeigt, daß die Post auch "inhaltliche" Funktionen zur Verfügung stellt.

7.4 "Fernmeldewesen" als erweiterter Aufgabenbegriff

Aus der Verknüpfung mit dem Begriff des Postwesens in Art. 73 Nr. 7 GG und aus der in Art. 87 Abs. 1 GG fehlenden Unterscheidung zwischen "Post-" und "Fernmeldewesen" könnte geschlossen werden, daß unter dem Begriff "Fernmeldewesen" nichts anderes als "Nachrichtenübermittlung" im Sinne des "Postwesens" verstanden werden darf.

Die dargestellte Entwicklung des Begriffs des Fernmeldewesens bzw. der Fernmeldeanlage zeigt zwar, daß das Fernmeldewesen mit technischen Einrichtungen zu tun hat, die jene bisher vom Menschen allein oder von ihm mit anderen Hilfsmitteln erbrachten Transportfunktionen vollständig übernommen haben. Es ist somit typisches Beispiel für ein Übermittlungssurrogat: Gegenstand des Transportes im Fernmeldewesen sind ausschließlich Nach-

1) BVerfGE 12, 226

richten, also immaterielle Informationen, die nach Herstellung eines technischen Verbindungsweges vom Absender zum Empfänger gelangen. Die vom historischen Gesetzgeber gewollte Offenheit hat in der Vergangenheit aber zu manchen Veränderungen des Fernmeldewesens geführt. Durch die Einführung von Datenfernverarbeitung des automatisierten Selbstwählferndienstes, neuer Nachrichtenträger und neuer Dienste (z.B. den Fernsprechauftragsdienst und die Fernsprechanmeldedienste) sind sowohl funktionelle wie technische Veränderungen eingetreten. Zur Zeit sind neuartige Technologien der Nachrichtenübertragung im Gespräch, wie das Glasfaserkabel und das digitale Telefon¹⁾.

Diese Entwicklungen waren möglich, weil die vom Gesetzgeber gewollte Offenheit des Fernmeldebegriffs neuen technischen Möglichkeiten keine Hindernisse entgegensetzte. Bis heute ist die Offenheit des Begriffs der Fernmeldeanlage nicht in Zweifel gezogen worden. Aber die durch die technische Entwicklung eingetretenen Veränderungen machen es erforderlich, zu prüfen, ob der "Transport- und Übermittlungseffekt" noch immer das typische und ausschließliche Charakteristikum des Sachbereichs Fernmeldewesen ist.

1) Vgl. Dauth, "Das integrierte Fernsprech- und Daten-netz der Deutschen Bundespost", in: ZPF: 1/77, S. 24; Müller-Using, "Neue meinungsbildende Formen der Telekommunikation", in: ZPF 4/77, S. 24; Krath, "Bundespost und Kabelfernsehen, Monopol der Netzträgerschaft?", in: ZPF 3/78, S. 32; Bohm, "Stand und Weiterentwicklung der Datenkommunikation in den Fernmelde-netzen der Deutschen Bundespost", in: ZPF: 8/78, S. 24; Elias, "Auswirkungen neuer Technologien auf das Dienstleistungsangebot der DBP - unternehmenspolitische Zielsetzungen", in: ZPF 7/79, S. 20; Pfister, "Schwerpunkte der technischen Weiterentwicklung des Postwesens", in: ZPF 7/79, S. 24

Gegenüber der reinen "Fernmeldetechnik" scheint der Begriff des "Fernmeldewesens" heute mehr zu beinhalten als nur die Bereitstellung technischer Einrichtungen. Es ist daher zu untersuchen, ob der "offene" Fernmeldebegriff sich auch auf andere als nur die technischen Vorgänge bezieht und was unter dem Begriff des Fernmeldewesens im weiteren Sinne zu verstehen ist.

Schließlich fordern die Entwicklungen bei den sogenannten neuen Medien, die zum Teil nur aufgrund des bereits vorhandenen Fernmeldenetzes sinnvoll und wirtschaftlich realisiert werden können, zu der Prüfung heraus, ob der Begriff des "Fernmeldewesens" auch Teilaspekte der neuen Kommunikationssysteme, insbesondere von Bildschirmtext, mitbeinhalten kann. Angesichts der Komplexität der Kommunikationsfaktoren ist dabei auf das Wesen des Postbetriebs im teleologischen Sinne abzustellen. Denn Kommunikation im Sinne eines Informationsaustausches vollzieht sich als Kern menschlichen Daseins¹⁾ in allen gesellschaftlichen und menschlichen individuellen Prozessen.

Die Post nimmt dabei Aufgaben wahr, die von der Vielzahl anderer gesellschaftlicher Kommunikationsprozesse abgegrenzt werden müssen.

Der Begriff der Nachrichtenübermittlung bzw. Kommunikation ist in einem postspezifischen Sinne zu erfassen. Die Definition des Sachbereichs muß durch Beschreibung positiver Merkmale des Post- und Fernmeldewesens erfolgen, da der Bund gemäß Art. 30 GG nur auf den Gebieten eigene Kompetenzen haben kann, die ihm durch das Grundgesetz ausdrücklich zugewiesen wurden.

1) Eidenmüller/Kämmerer, "Post- und Fernmeldewesen", Kommentar, Einführung, S. XCIV

7.5 Die Fernmeldedienste

Die Post bietet technische Einrichtungen an, die der Übermittlung von Informationen im weitesten Sinne dienen (z.B. §§ 43, 44 FO) oder sie hält selbst derartige Einrichtungen bereit, um die Übermittlung als Dienstleistung selbst zu bewirken (§§ 34 ff, 40 FO; §§ 1 Abs. 1; 9 Abs. 1 Nr. 2 VFSDx; DirRufVO). Die wichtigsten, zur Zeit von der Post angebotenen Fernmeldedienste sind (ohne Anspruch auf Vollständigkeit) folgende:

- Ortsgespräche, Nahgespräche, Ferngespräche (§§ 34, 35, 36 FO)
- Telegrammübermittlung (§ 28 Abs. 2 FO und § 1 TO)
- Fernsprechauftragsdienst (§ 38 Abs. 1 FO)
- Fernsprechanagedienst
- Leitungsbeobachtung, Entstörung (§ 45 FO)
- Telefaxdienst (§ 38 a FO)
- Öffentliches Bildübertragungsnetz (§ 40 Abs. 1 FO)
- Überlassung posteigener Stromwege in Fernsprechanbandbreite (§§ 43, 44 FO)
- Stromwege zur Ton- und Fernsehübertragung (§ 46 f FO)
- Örtliches Breitbandnetz (§ 49 a FO)
- Telexdienst (§§ 1, 8 VFSDx)
- Datexdienst zur Leitungs- und Paketvermittlung (§ 9 Abs. 1 Nr. 2 VFSDx)
- Direktrufdienst zur Datenfernverarbeitung (DirRufVO).

7.5.1 Übermittlungsdienste

Der Fernsprechverkehr ist der zur Zeit wohl häufigste Übermittlungsdienst. Bei ihm werden der Klang der menschlichen Stimme oder andere akustische Signale an einen bestimmten postexternen Empfänger (Individualkommunikation) oder an ein disperses Publikum (Massenkommunikation; z.B. Rundfunk) elektronisch übermittelt.

Der Datexdienst ist ein neuartiges Datenübertragungssystem, das sowohl Leistungen mit sogenannter direkter Leitungsvermittlung ("Datex L"), wie auch mit Paketvermittlung ("Datex P") erbringen kann¹⁾. Beim Datex-P-Netz wird nicht eine unmittelbare Verbindung zwischen sendender und empfangener Station hergestellt oder vorausgesetzt, wie bei sogenannten leitungsvermittelten Netzen, vielmehr wird von logischen Verbindungen gesprochen, die in verschiedenen Ebenen den Datenaustausch sicherstellen²⁾. Es kann sich um feste oder gewählte Verbindungen handeln. Die Informationen werden zur Übermittlung in definierten Paketen mit Adresse und Steuerinformationen versehen durch das Netzwerk transportiert. Mit Hilfe von Protokollhierarchien wird der Datentransport organisiert³⁾.

An das Datex-P-Netz können Übermittlungsnetze wie das Fernsprechwählnetz, Telexnetz, Datexnetz mit direkter Leitungsvermittlung und die Datenpaketvermittlungsnetze anderer Länder angeschlossen werden⁴⁾. Wichtig ist hierbei, daß zwar die zeitliche Unmittelbarkeit des Transportvorganges aufgehoben ist, weil ein Datenpaket unter Umständen längere Zeit im Netz gespeichert werden kann. Die Trennung des Übertragungsbereichs vom Absender und vom Empfänger ist jedoch nicht aufgehoben. Selbst wenn ein Datenpaket ganz oder teilweise im Übertragungsbereich verweilen muß, also insoweit "gespeichert" wird, handelt es sich noch um einen reinen Übermittlungsvorgang, wobei

1) Fernmeldetechnisches Zentralamt Darmstadt, "Einführung des paketvermittelten Datexdienstes", S. 4 und 5

2) aaO

3) aaO

4) aaO, S. 6; Dauth, "Das integrierte Fernschreib- und Datennetz der Deutschen Bundespost", in: ZPF 1/77, S. 28

sich sogar das Modell des manuellen Transports ohne weiteres auf die elektronische Ebene übertragen läßt. Wie ein Brief oder Paket ist auch das "Datenpaket" mit einer Adresse versehen, es wird nur einmal "zur Post gegeben" und es wird nur einmal, und zwar nur zum "vorherbestimmten" Empfänger transportiert. Die typischer Weise gegebene funktionale Dreiteilung von Datenverarbeitungssystemen in Datenstationen, Übermittlungsbereich und Verarbeitungsbereich¹⁾ liegt prinzipiell auch der Datex-Übermittlung zugrunde. Die Post repräsentiert mit ihren Netzen den Übertragungsbereich, während Absender und Empfänger als selbständige Rechtssubjekte mit ihren erforderlichen Datenverarbeitungseinrichtungen außerhalb stehen.

Das Direktrufnetz ist ein Datenübertragungsnetz, welches von der Post für die Datenfernverarbeitung zur Übertragung digitaler Nachrichten bereitgehalten wird²⁾. Auf den fest geschalteten Verbindungen des Direktrufnetzes werden Daten von Datenstationen und Datenendeinrichtungen, d.h. von Datenverarbeitungsanlagen, die nicht zum Postbereich gehören und in der Verfügungsgewalt einer postexternen Person stehen, übertragen. Die Endeinrichtungen sind private Einrichtungen der Kommunikationspartner (vgl. §§ 2 und 4 DirRufVO). Auch hier ist die Trennung in den reinen Übertragungsbereich und in den Bereich der postexternen Kommunikationspartner, d.h. Absender und Empfänger eingehalten.

1) Vgl. unten E 9.1

2) Bohm, "Stand und Weiterentwicklungen der Datenkommunikation in den Fernmeldenetzen der Deutschen Bundespost", in: ZPF: 8/78; Dauth, "Das integrierte Fernschreib- und Datennetz der Deutschen Bundespost", in: ZPF 1/77, S. 26

Das Fernschreibnetz (Teletex), das Datexnetz und das Direktrufnetz sollen künftig in einem "integrierten Fernschreib- und Datennetz" (IDN" zusammengefaßt werden¹⁾. Unter dem Begriff "IDN" faßt die Post alle vermittlungstechnischen und Übertragungstechnischen Netzbausteine zusammen, die auf digitaler²⁾ Basis Fernschreib- und Datenübertragung ermöglichen.

Nach Voraussagen der Eurodata-Studie sollen in der Bundesrepublik im Jahre 1985 ca. 276.000 Datenstationen Datenfernverarbeitung über die Netze der Bundespost betreiben³⁾. Die Bundesrepublik wird mit einem Anteil von 35 % des Gesamtumfanges zum größten Anwender der Datenübertragung in Europa werden. Quellen dieses Wachstums sollen vor allem die Geld- und Kreditwirtschaft, die Fertigungsindustrie und Datenfernverarbeitungsdienste werden.

Es ist vermehrt die Nachfrage nach sogenannter "offener Datenverarbeitung" laut geworden⁴⁾. Darunter versteht man, daß der Anwender über die öffentlichen Datennetze mit jedem anderen Anwender der Datenverarbeitung kommunizieren können soll, gleich welcher Art oder von welchem Hersteller seine Datenendeinrichtung ist⁵⁾. Leistungen solcher Art lassen sich in Systemen realisieren, die neben der Übertragungsleistung auch Leistungen des Daten-

1) Rupp, "Bildschirmtext", S. 38 f; Fellbaum, "Überblick über Verfahren elektronischer Textkommunikation", in: ntz, 1979, S. 662

2) Vgl. Dauth, "Das integrierte Fernschreib- und Datennetz der Deutschen Bundespost", in: ZPF 1/77, S. 24

3) Vgl. Bohm, "Stand und Weiterentwicklung der Datenkommunikation in den Fernmeldenetzen der Deutschen Bundespost", in: ZPF 8/78, S. 24

4) aaO, S. 28

5) aaO

kommunikationsprocessing beinhalten¹⁾. Man nennt solche Systeme Datentransportsysteme²⁾. Der Fortschritt der Technologie und Normung erlaubt es heute, das Dienstleistungsangebot der öffentlichen Netze durch den Bau von Datentransportsystemen auf der Basis von Datenpaketvermittlungssystemen zu erweitern³⁾.

Den obengenannten Diensten ist gemeinsam, daß sie in die Bereiche: Absender - Übermittlung - Empfänger gegliedert werden können und die Gestaltung der Informationsinhalte dem individuellen Teilnehmer als Absender überlassen ist. Die Post als "common carrier"⁴⁾ transportiert die Inhalte ohne sie zu kennen. Auch der Telegrammdienst nach § 38 Abs. 2 i.V.m. TO ist ein Übermittlungsdienst, obwohl die Post Zugang zum Inhalt der Information hat und sich zur Übermittlung verschiedener Übertragungswege (Telefon, Brief) bedient. Die Beobachtungs- und Entstörungsdienste nach § 38 Abs. 3 und 4 FO sind als Annexfunktionen ohne weiteres dem Fernmeldedienst zuzuordnen.

7.5.2 Informationsdienste

Fraglich ist jedoch die Einordnung des Fernsprechauftragsdienstes und der Fernsprechanagedienste. Hierzu gehören

- die Beantwortung von Anrufen für Teilnehmer
- die Erteilung von Auskünften für den ehemaligen Inhaber bei aufgehobenen Anschlüssen

1) Bohm, "Stand und Weiterentwicklung der Datenkommunikation in den Fernmeldenetzen der Deutschen Bundespost", in: ZPF 8/78, S. 28; Dauth, "Das integrierte Fernschreib- und Datennetz der Deutschen Bundespost", in: ZPF 1/77, S. 26

2) aaO

3) aaO

4) Witte, "Telekommunikation als öffentliche und unternehmenspolitische Aufgabe der Deutschen Bundespost", ZfögwU 1978, S. 23

- die Weiterleitung von kurzen Nachrichten
- die Erledigung von Aufträgen, die mit dem Fernsprechdienst zusammenhängen
- die Erteilung von Informationen im Ansagedienst über Veranstaltungsprogramme, Nachrichten, Verbraucherinformationen, Wetterdienst, Zahlenlotto etc.

Der Fernsprechauftragsdienst entspricht dem dreifach gegliederten Informationsmodell insofern nicht, als der Absender der Nachrichten nicht den Empfänger bestimmt, sondern seine Nachricht nur an die Post mit dem Auftrag einer mehrfachen oder einfachen Weiterübermittlung gegeben hat. Die Erledigung dieses Auftrags übernimmt die Post von sich aus als "Auftragnehmer", d.h. als selbstständiger Kommunikator. Zum Zeitpunkt der Annahme des Auftrags steht der Empfängerkreis der zu übermittelnden Nachrichten nicht immer fest. In § 38 Abs. 1 FO ist der Umfang des Auftragsdienstes ausdrücklich auf den fernmeldedienstlichen Zusammenhang bzw. auf kurze Nachrichten beschränkt. Der Fernsprechauftragsdienst ist also kein reiner Übermittlungsdienst. Vielmehr werden hier, wenn auch in bescheidenem Umfang Nachrichten inhaltlich aufbereitet und bei jeder Auftragserledigung "materialisiert" und von der Post übermittelt.

Im Rahmen des Fernsprechansagedienstes werden die in jedem Telefonbuch aufgeführten Informationsserien für die Allgemeinheit angeboten. Es sind reine Ansagedienste, die ständig wiederholt werden. Die Übermittlung der Nachrichten findet nicht aufgrund einer spezifizierten Willenserklärung eines Absenders statt, da die Empfänger diesem gar nicht bekannt sind. Vielmehr "reproduziert" die Post ständig die Nachricht.

7.5.3 Signalproduktion und Informationsspeicherung bei den Fernmeldediensten

Im Fernmeldedienst findet eine Signalproduktion in mehrfacher Hinsicht statt: Beim Datenpaketverkehr, bei den Fernsprechanagediensten, beim Auftragsdienst, beim Telegrammverkehr und zum Teil bei der Herstellung von Formularen¹⁾. Auch im Fernsprechverkehr und bei Rundfunktendungen kann unter Umständen eine Signalproduktion notwendig werden, wenn ankommende Signale unterwegs derart abgeschwächt werden, daß ohne Aufbesserung keine Information mehr zu erkennen ist. Durch Verstärkersysteme muß dann unter Umständen das ankommende Signal technisch so stark aufbereitet werden, daß dies im Ergebnis einer Neuproduktion gleichkommen kann.

Beim Telegrammverkehr findet eine Signalproduktion statt, wenn die fernmündlich übertragene Nachricht zu Papier gebracht werden muß, um ausgeliefert werden zu können.

Die Bereitstellung von Formularen ist dagegen keine Signalproduktion im engeren kommunikationstheoretischen Sinne, da die Formulare noch nicht versandfähig sind²⁾.

-
- 1) Die Post stellt auch bei herkömmlichen Diensten Postkarten, Zahlkarten, Schmucktelegramme, Formulare etc. bereit und verkauft Verpackungsmaterial über die Postreklame GmbH. Die Bereitstellung derartiger Signalträger (auch das Verpackungsmaterial ist geeignet, hier die Empfänger aufzunehmen) soll schnell und rationell unmittelbar die Nachrichtenherstellung ermöglichen. Sie enthalten für sich genommen keine transportfähigen Nachrichten. Vgl. hierzu Eidenmüller/Kämmerer, "Post- und Fernmeldewesen", Kommentar, Einführung, Bd. 1, S. LXXXI
 - 2) Dies gilt auch für Verpackungsmaterial, Postkarten etc.

Die Signalproduktion ist kommunikationstheoretisch ein wesensverschiedenes aliud im Verhältnis zur Distribution bzw. zur Nachrichtenbeförderung weil die Distribution das Vorhandensein eines fertigen Signals voraussetzt¹⁾. Als verfassungsrechtlich definiertes Distributions- bzw. Transportunternehmen kann die Post daher nicht ohne weiteres Signalproduktion im Sinne der "verkörpernden" Nachrichtenherstellung übernehmen (als verkörperte Nachrichtenträger sind insoweit auch akustische oder elektrische Schwingungen anzusehen), denn dies wäre ein Einbruch in völlig neue Funktionsräume. Signalproduktion kann nur dann ausnahmsweise von der Post geleistet werden, wenn sie

- - als elektronische Signalproduktion zur Störungsbe-
seitigung (Redundanzbeseitigung) bzw. zur Signal-
verstärkung erforderlich ist, oder
- - soweit sie erforderlich ist, um eine inhaltlich
extern entstandene Nachricht dem Empfänger zu über-
geben (z.B. Telegramme), und der Absender den Sig-
nalträger nicht selbst bestimmen will, oder
- - soweit sie erforderlich ist, um die Nachricht auf
andere Träger zu übertragen, um den Beförderungsvor-
gang weiterzuführen (z.B. beim Datenpaketverkehr und
auch im Telefonverkehr),
- - und dabei immer vom Absender ein Empfänger vorher-
bestimmt ist, es sei denn, daß die Konkretisierung
eines bestimmbar empfängers durch den materiellen
Charakter des Distributionsmittels, d.h. des Über-
tragungsmediums bzw. Informationsträgers logisch
ausgeschlossen ist (z.B. Radiowellen).
- - Die Erforderlichkeit ist dabei immer am Inhalt des
Benutzungsverhältnisses zu messen.

1) Vgl. das dementsprechende "Phasenmodell" von Jarass,
in: "Freiheit der Massenmedien", S. 31

Sind diese Voraussetzungen erfüllt, ist eine typische Transport- und Übermittlungsfunktion gegeben, der die Aufgabenwahrnehmung insoweit rechtfertigt.

Doch scheinen die Fernsprechanagedienste eine Art von Signalproduktion und sogar Inhaltsaufbereitung darzustellen, die mit einem konkreten Übermittlungsauftrag in keinem Sachzusammenhang steht. Sie erscheinen bei dieser Betrachtungsweise als völlig atypische Formen der Nachrichtenübermittlung und es müßte an dieser Stelle die Frage gestellt werden, ob sie als solche angesichts der oben skizzierten Merkmale der Postfunktionen verfassungsrechtlich überhaupt zulässig sind.

Die Betrachtung der geschichtlichen Entwicklung zeigt, daß die Ansagedienste erst in jüngster Zeit eingeführt wurden¹⁾. Wenn man sie als zulässige Fernmeldedienste ansehen will, so können die Gründe dafür allerdings nicht in einer Kompetenz der Bundespost zur inhaltlichen Aufbereitung von Nachrichten oder in der Kompetenz zur Reproduktion von Signalträgern im weitesten Sinne gefunden werden. Sie lassen sich bestenfalls nur als fernmelderechtliche Nebenpflicht verfassungsrechtlich erklären und rechtfertigen. So könnten die Ansagedienste dadurch gerechtfertigt werden, daß die in ihnen enthaltenen Informationen geeignet sind, die Fernsprechleitungen zu den inhaltlich verantwortlichen Kommuni-

1) Nach Auskunft der Landespostdirektion von Berlin war der erste Ansagedienst die Zeitansage in der 20er Jahren. Nach dem Krieg wurde in Berlin während der Berlin-Blockade ein Nachrichtendienst eingeführt, in dem Rias-Nachrichten ständig wiederholt wurden. Die weiteren Dienste wurden später nach und nach bundesweit eingeführt, ohne daß jedoch eine Rechtsgrundlage in der Fernmeldeordnung oder an anderer Stelle diese ausdrücklich regelte. Durch informellen Beschluß der Rundfunkreferenten der Länder vom November 1980 ist beschlossen worden, daß seitens der Länder gegen die Ansagedienste nichts mehr unternommen werden solle. Diese Hinnahme stellt jedoch kein Urteil über die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Ansagedienste dar.

katoren zu entlasten, da meist solche Kommunikatoren Informationen durch die Ansagedienste verbreiten lassen, die grundsätzlich ein großes Interesse weiter Bevölkerungskreise erreichen. Für die Fernsprechteilnehmer ist der Ansagedienst kostengünstiger als ein Anruf beim Kommunikator selbst, dessen Gebührenpflichtigkeit nach der räumlichen Entfernung gestaffelt ist. Im Rahmen des Ansagedienstes gelten dagegen für alle Anrufer entfernungsunabhängig die gleichen Gebührenbedingungen. Auch kann die Leitung zum Kommunikator entlastet werden. Die Zulässigkeit von Informationsspeicherung im Postverkehr bedarf jedoch auch aus anderen Gründen einer genaueren Betrachtung.

Um empfängerbezogene Nachrichten übermitteln zu können, muß die Post während der Übermittlungsvorgänge die Nachricht "speichern". Speicherung bedeutet insoweit, daß die Post Besitzer des Signalträgers ist (z.B. Briefe und Pakete als materielle Träger, elektrische Schwingungen als "immaterielle" Träger etc.). Es ist dabei nicht notwendig, daß die Post von den Nachrichteninhalten Kenntnis hat, obwohl dies auch nicht generell verboten ist, ja sie ist beim Telegrammverkehr sogar notwendige Voraussetzung, da anders eine Übertragung auf andere Nachrichtenträger nicht möglich ist. Auch beim Datenpaketverkehr kann unter Umständen eine "Übersetzung" in andere Transportformen erforderlich sein: hierbei ist sowohl die "Kenntnis" vom Inhalt als auch die Speicherung bzw. Zwischenspeicherung notwendige Voraussetzung für den Transport. Zur Gewährleistung der Transportsicherheit und

Zuverlässigkeit könnte es notwendig sein, eine Nachrichtenkopie bis zum Abschluß des Transportvorganges "in Reserve" zu halten. Bei den "flüchtigen" immateriellen Nachrichtenträgern (z.B. elektrische oder Lichtschwingung) wäre das bis zum Abschluß der Übermittlung zulässig.

Die der Übermittlung dienende Informationsspeicherung muß jedoch davor gesichert sein, daß während des Transports bzw. dieser Speicherung andere Personen von außerhalb in irgendeiner Form Zugriff auf die transportierten Informationsinhalte nehmen. Dies ist nicht nur ein kommunikationstheoretisches, strukturlogisches Moment der Übermittlungsfunktion. Eine Übermittlung an andere wäre nämlich im kommunikationstheoretischen Sinn immer schon dann erfolgt, wenn andere Rechtssubjekte vor dem angegebenen Empfänger Kenntnis erlangen. Um den Beförderungsauftrag zu erfüllen, darf die Post auch aus benutzungsrechtlicher Verpflichtung die Informationsinhalte nicht an andere Personen als den Empfänger übermitteln. Aufgrund der rechtlichen Konstruktion des Postbenutzungsverhältnisses gilt im postrechtlichen Sinne die Übermittlung erst und nur dann als abgeschlossen, wenn der angegebene Empfänger erreicht ist. Die unter Umständen notwendige Zwischenkenntnis der Post bzw. Postbediensteten bleibt insoweit unberücksichtigt. Das Grundrecht des Post- und Fernmeldegeheimnisses, auf dessen Schutzwirkung sich die Post berufen kann, drückt insofern nicht nur persönlichkeitsschützende Wirkung auf die Kommunikationspartner aus¹⁾, sondern auch dieses kommunikationstheoretische Strukturprinzip, an das die Postfunktion gebunden ist.

1) Düring, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG-Kommentar, Art. 10 Rdnr. 1

8. . Das verfassungsrechtlich definierte Post- und Fernmeldewesen in kommunikationstheoretischer Hinsicht

Die tatsächliche Inanspruchnahme der Leistungen der Post setzt die Entstehung eines externen Kommunikations- oder Beförderungsbedürfnisses voraus. Der Begriff Kommunikation im weiteren Sinne läßt sich nach Maser¹⁾ nicht nur auf das Informationsverhalten zwischen zwei oder mehreren Menschen, sondern auch auf Informationsprozesse zwischen verschiedensten Objekten (auch Sachen) anwenden. Kommunikation heißt in diesem Zusammenhang Transport von Mitteilungen: Bei einem Transport läßt sich das Transportmittel vom Transportgut unterscheiden. Das Transportmittel, hier also die transportierten Signale, ist durch Codierung prinzipiell austauschbar. Man kann mit sich selbst, mit Tieren, mit Maschinen oder diese können untereinander kommunizieren. Der Transport der Mitteilungen erfolgt jeweils zwischen einem "Sender", der eine Mitteilung aussendet und einem "Empfänger", der diese Mitteilung empfängt. Die Verbindung zwischen dem Sender und dem Empfänger wird u.a. "Kommunikationskanal" genannt und außer dem räumlichen Weg ist sein wesentlichstes Element das "Medium", das den Transport der Mitteilungen ermöglicht²⁾. Jeder Kommunikationsvorgang innerhalb komplexer Gefüge läßt sich auf dieses Grundmodell von "Nachrichtenquelle" - "Nachrichtenkanal" - "Nachrichtensenke" zurückführen, gleichgültig, ob es sich um Maschinen oder um gesellschaftliche oder menschliche Kommunikationspartner handelt³⁾.

1) Maser, "Kommunikationstheorie", S. 13

2) aaO, S. 11; vgl. Abb.

3) aaO, S. 9

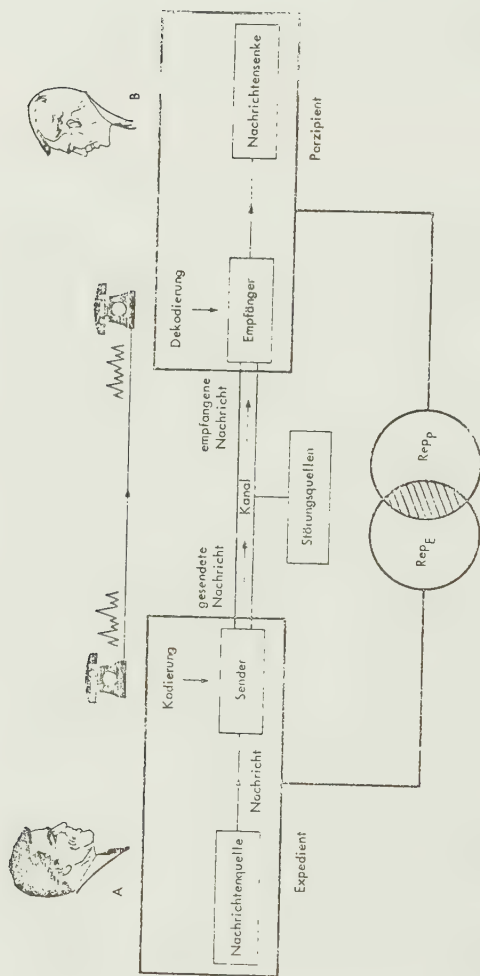


Bild 6: Allgemeines Kommunikationsschema 1)

1) Maser, "Kommunikationstheorie", S. 11 Abb. 2

Die Post nimmt in dem so gekennzeichneten System jenen Aufgabenbereich wahr, der sich auch kommunikationswissenschaftlich sehr klar als Transportfunktion definieren läßt! Das staatliche Gemeinwesen ist sowohl ein gesellschaftlich wie auch ein rechtlich organisiertes komplexes Kommunikationsgefüge, in dem von Personen, Personengruppierungen, insbesondere auch von den Medien und ihren Rezipienten Informationen ausgetauscht werden und innerhalb dessen jeder Kommunikationspartner einen verfassungs-, verwaltungsrechtlich, privatrechtlich oder nur gesellschaftlich definierbaren Standpunkt einnimmt. Mit der in Art. 87 Abs. 1 i.V.m. Art. 73 Nr. 7 GG umschriebenen Kompetenz der Bundespost ist der Bereich gemeint, der zwischen einer Nachrichtenquelle und einer Nachrichtensenke angesiedelt ist, nämlich der Transport und die Übermittlung von (Nachrichten-)Gegenständen im "Kommunikationskanal". Kommunikationstheoretisch ist damit die Funktion der Post eindeutig bestimmt¹⁾. Natürlich können innerhalb der Grenzen dieser Kompetenz die Rollen auch verändert werden. Die Post kann auch selbst als Nachrichtenquelle oder Nachrichtensenke in Erscheinung treten, ja sie muß es mitunter sogar, um die Voraussetzungen zur Erfüllung dieses verfassungsrechtlichen Auftrags schaffen zu können (z.B. Verwaltungsakte erlassen, Investitionen tätigen, Verträge schließen, Nebenpflichten aus Benutzungsverhältnissen erfüllen). Im Kommunikationsgefüge zwischen postexternen Kommunikationspartnern beschränkt sich der ihr verfassungsmäßig zugewiesene kommunikative Aufgabenbereich jedoch ausschließlich auf diese Transportfunktion.

1) Diesem Modell entspricht auch die unten dargestellte Grundstruktur von Datenverarbeitungssystemen (s.u., S. 137 ff)

Da sich die Post in hinsichtlich ihrer Rechtsform umstrittenen Postbenutzungsverhältnissen¹⁾ anbietet, müssen diese sich auf den verfassungsrechtlichen Rahmen beschränken, der der Post vorgegeben ist. Unter Postbenutzung ist deshalb das Inanspruchnehmen der Transportdienste der Post zu verstehen. Die "Transport- und Übermittlungsfunktion" setzt die Entstehung bzw. die Existenz eines transportfähigen (!) Gegenstandes logisch voraus: Von einem Absender, der in rechtlicher Hinsicht durchaus mit dem Empfänger identisch sein kann, muß ein quasi besitzrechtlich konkretisierter Gegenstand, z.B. eine "immaterielle Nachricht" mit einer Transportanweisung an zumindestens einen Empfänger versehen und der Post "besitzrechtlich" übergeben worden sein. Ohne Übergabe eines empfängerbezogenen Gegenstandes kann ein "dienender" Transport nicht stattfinden.

1) So ordnete das Reichsgericht zu Beginn der 30-er Jahre in ständiger Rechtsprechung wesentliche postalische Tätigkeiten dem bürgerlichrechtlichen Geschäftskreis zu, vgl. RGZ 139, 151; 126, 32; Vogt, "Das Rechtsverhältnis zwischen Postanstalt Absender und Empfänger beim Briefverkehr innerhalb Deutschlands"; erst die Entwicklung des Fernmeldewesens verhalf der öffentlich-rechtlichen Lehre der Postbenutzung zum Durchbruch, vgl. RGZ 155, 335; 158, 83 (87); 161, 174; 164, 273; Wagner, "Das Rechtsverhältnis zwischen der Deutschen Bundespost und den Benutzern", S. 103; Haupt, "Über faktische Vertragsverhältnisse", hat die Lehre von den faktischen Vertragsverhältnissen angewandt; dagegen vgl. Kämmerer, "Faktisches Vertragsverhältnis und Postbenutzung"; nach Niggel u. Hellmuth liegt ein Anstaltsbenutzungsverhältnis vor: Niggel, "Die Rechtsbeziehungen zwischen der Deutschen Reichspost und ihren Benutzern", Jahrbuch für Post und Telegraphie, 1928/29, S. 38 ff; Hellmuth, "System des Deutschen Post-, Telegrafien- und Fernsprechverkehrsrechtss im Grundriß"; auch Mestmäcker, in: Mestmäcker, "Kommunikation ohne Monopole", S. 165; nach heute wohl überwiegender Meinung handelt es sich um ein Rechtsverhältnis "sui generis" mit postalischer Zulassungspflicht auch für solche Benutzer, die nicht rechtsfähig oder voll geschäftsfähig sind; Eidenmüller/Kämmerer, "Post- und Fernmeldewesen", Kommentar, Einführung, S. XXIX und LIX; Ohnheiser, "Postrecht", § 7 Rdnr. 6; Dürig, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG-Kommentar, Art. 10

den. Das Bundesverwaltungsgericht¹⁾ hat diesen wesens-typischen Kern des Postbenutzungsverhältnisses in ver-fassungsrechtlicher Hinsicht m.E. überzeugend darge-stellt:

Es hat in seiner Entscheidung²⁾ das Zustandekommen ei-nes Postbenutzungsverhältnisses bezüglich der Versendung von Drucksachen erstmals höchst-richterlich begründet und sich zu der Auffassung bekannt, daß die Entstehung eines Postbenutzungsverhältnisses keine Vereinbarung zwischen dem Einlieferer und dem Absender (von z.B. Drucksachen) erfordert und daß es auch nicht auf ver-einbarte Rechtsbeziehungen zwischen dem Einlieferer und der Post ankommt. Auch der Umstand, ob der Einlieferer eine Vollmacht des Absenders besitzt, ist bedeutungslos; denn das Benutzungsverhältnis werde regelmäßig nicht durch einen Vertrag mit der Post, sondern nur durch das tatsächliche Inanspruchnehmen der Post-Leistungen begrün-det. Das bedeutet, daß nur mit der "Einlieferung des Ge-genstandes" als solcher das Benutzungsverhältnis zustan-dekommen kann. Der wichtigste Drittbeteiligte ist dabei der Empfänger. Er ist das Ziel der Leistungen; er wird begünstigt, belastet oder auch nur "belästigt"³⁾. Ohne ihn kämen, wenn man das Postspaarverhältnis und das Per-sonenbeförderungsverhältnis außer Betracht läßt, kaum Benutzungsverhältnisse zustande.

1) BVerwG NJW 1977, 162

2) BVerwGE aaO; "die Nutzung ist es, die verpflichtet", vgl. auch Neugebauer, "Unser Fernmelderecht - Ein Über-blick und Ausblick", in: Deutsche Verkehrszeitung, 1936 S. 67

3) Eidenmüller/Kämmerer, "Post- und Fernmeldewesen", Kom-mentar, Einführung, S. LXIV

Die Bezogenheit der Beförderung auf einen Empfänger ist somit logische Voraussetzung des verfassungsrechtlichen Postbenutzungsverhältnisses und findet auch in § 2 Abs. 1 PostG deutlichen Ausdruck. Durch die dortige Formulierung "von Person zu Person" ist eine klare Übermittlungsrichtung und Kommunikationsstruktur definiert. Um den persönlichen Charakter der Sendung deutlich zu machen, muß die Sendung mindestens eine persönliche Anschrift enthalten¹⁾ oder sonst individualisiert sein (z.B. mittels bestimmter Kennzeichen, die sowohl auf der Sendung als auch in einer Verteilerliste des Beförderers vermerkt sind, sogenannte Listenverteilung). Der persönliche Charakter ist nicht im Inhalt einer Nachricht zu suchen, sondern in der angegebenen Übermittlungsrichtung. Entscheidend ist nicht, daß die Nachricht oder der Gegenstand inhaltlich wahrgenommen werden soll, sondern daß die Sendung zu einer bestimmten Person an einen bestimmten Ort befördert wird²⁾.

Im Fernmeldeanlagen-gesetz ist eine derart individualisierte Nachrichtenauszeichnung nicht expressis verbis gefordert. Denn bei der Ausstrahlung von Rundfunkwellen ist dies aus technologischen Gründen weder möglich noch nötig, da auf ausgestrahlte Radiowellen jeder im Sendebereich Zugriff nehmen kann. Bei den Fernspreckverhältnissen ist die "Bezeichnung" des Empfängers nicht erforderlich, weil der Fernspreckteilnehmer durch die Anwahl der Empfänger-nu-m-mer selbst die Herstellung einer Verbindungsleitung zum Gesprächspartner bewirken muß.

1) Amtl. Begründung zu § 2 Postgesetzentwurf, BT-Drucksache V/3295, S. 11

2) Ohnheiser, "Postrecht", Kommentar, § 2 PostG, Rdnr. 14 u. 15

Bei Fernmeldebenutzungsverhältnissen als Unterfall des Postbenutzungsverhältnisses¹⁾ muß im übrigen ebenso wie beim Postbenutzungsverhältnis eine externe Signalquelle (z.B. die menschliche Stimme, aber auch Maschinen und Automaten)²⁾ vorhanden sein, d.h. eine inhaltlich aufbereitete Nachricht, die entweder mit der Adresse eines Empfängers verbunden ist (z.B. beim Telegramm), oder aber der Benutzer hat eine Leitung zum vorweg bestimmten Empfänger schalten lassen, über die er seine Nachricht empfängerorientiert übersenden lassen kann.

Für die technischen Einrichtungen des Fernmeldenetzes folgt daraus, daß sie von der Post nur dann in zulässiger Weise betrieben werden können, wenn sie dazu dienen,

-
- 1) Vom Reichsgericht wurde im Jahre 1937 das Fernsprechbenutzungsverhältnis als öffentlich-rechtlicher Vertrag qualifiziert, vgl. RGZ 155, 333; dieser Meinung wird heute nicht mehr gefolgt, weil öffentlich-rechtliche Verträge nicht als regelmäßige Form des Verwaltungshandelns betrachtet werden, sondern nur dort abgeschlossen werden können, wo es sich um die Regelung atypischer Tatbestände handelt, vgl. Hauelsen, "Zur Zulässigkeit, Wirksamkeit und Nichtigkeit", NJW 1969, 122; vgl. zum Fernsprechbenutzungsverhältnis als hoheitliches Verhältnis: Aubert, "Fernmelderecht", S. 155 ff; Eidenmüller/Kämmerer, "Post- und Fernmeldewesen", Kommentar, Bd. 2 Vorbem. zu den Benutzungsverordnungen, S. 788 ff; BGHZ 12, 89 und BVerfG NJW 1960, 1538 für das Telegraphenbenutzungsverhältnis; BGHZ 20, 102 (für sämtliche Tätigkeitsbereiche der Post); Klingler/Mahler/Müller-Using, "Die Rechtsprechung zum Fernmelderecht von 1970 bis 1972", Jahrbuch des elektronischen Fernmeldewesens 1973, S. 246 ff; Jauernig, "Anstaltsnutzung und Minderjährigenrecht" NJW 1972, S. 1 und 1311; Krause, "Die Willenserklärungen des Bürgers im Bereich des öffentlichen Rechts", Verw.Archiv 1970, S. 297 (300)
- 2) Vgl. BVerfG NJW 1978, S. 313 ff

Transport- und Übermittlungsfunktionen zu vollziehen.

9. Datenfernverarbeitung und die Grenzen des Fernmeldewesens

Die automatische Datenverarbeitung ist in ihrer Anwendung sowohl innerhalb als auch außerhalb der Verwaltung juristisch in wesentlichen Aspekten abgeklärt. In höchststrichterlichen Entscheidungen, in Gesetzen und Rechtsverordnungen ¹⁾ ist ein Begriffssystem entwickelt worden, welches den praktischen Anforderungen der Datenverarbeitung und Datenfernverarbeitung wohl weitgehend Rechnung tragen kann und auch verfassungsrechtlichen Anforderungen im wesentlichen standzuhalten scheint.

So hat die Einführung der Datenverarbeitung in die Verwaltung schon früh auch zu einer Grundsatzentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts ²⁾ geführt, wonach Maßnahmen der Verwaltung, die nicht unmittelbar von einem menschlichen Amtswalter, sondern von einem Automaten vorgenommen wurden, eine dem jeweiligen Hoheitsträger zurechenbare Verhaltsweise sind.

1) Vgl. z.B. die Datenschutzgesetze des Bundes und der Länder, die Direktrufverordnung und die Verordnung für den Fernschreib- und den Datexdienst der Post, die Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder und schließlich BVerfGE 46, 143 (Urteil vom 12. Oktober 1977 zur Direktrufverordnung) = NJW 1978, S. 314

2) BVerwGE 48, 336; 45, 189; vgl. zur Zurechenbarkeit auch v. Münch, in: Erichsen/Martens, "Allgemeines Verwaltungsrecht", S. 52; Wolff-Bachof, "Verwaltungsrecht", I § 31, I b 1; Zeidler, "Über die Technisierung der Verwaltung", S. 15 ff, 18 (zum Begriff des Verwaltungsfabrikats); Badura, in: Erichsen/Martens aaO, S. 304; Luhmann, "Recht und Automation" S. 32; Bull, "Verwaltung durch Maschinen", S. 67, 82; Schoening, "Rechtliche Auswirkungen der Technisierung" S. 97; v. Mutius, "Allgemeine Bindungswirkung", in: Verw.Arch. 67 (1976), S. 116; OVG Münster DÖV 1974, S. 599 ff;

Wird eine durch eine EDV-Anlage getroffene Entscheidung angefochten bzw. eine sonstige Maßnahme angegriffen, so hat das Gericht zu prüfen, ob das eingegebene Programm eine adäquate Übersetzung der richtig verstandenen Rechtsätze ist, ob die der Programmanwendung im Einzelfall zugrundeliegenden Tatsachen stimmen und ob die Einführung der Tatsachen in die EDV-Anlage sowie die Anwendung des Programms technisch einwandfrei gewesen ist ¹⁾. Die herrschende Meinung hat ihren Niederschlag u. a. auch in dem § 37 Abs. 4 und § 39 Abs. 2 VwVerfG gefunden, die Verwaltungsakte regeln, die mit Hilfe automatischer Einrichtungen erlassen werden.

Es ist somit zu untersuchen, inwieweit die Strukturen herkömmlicher Datenfernverarbeitungsmodelle den oben dargestellten Kompetenzen der Bundespost entsprechen oder ob sich hierbei etwas grundsätzlich Neues vollzogen hat.

9.1 Das Strukturmodell von Datenfernverarbeitungssystemen

Datenfernverarbeitung ist die Verbindung von Datenverarbeitung und Datenübertragung innerhalb eines organisierten Systems ²⁾. Die Geräte der Datenein- und -ausgabe befinden sich an anderen Orten als die Verarbeitungseinheit und deren periphere Speicher. Die Verbindung wird meist durch elektrische Übertragungsleitungen hergestellt, kann aber auch in anderer Weise erfolgen (z.B. manuell oder neuerdings durch Licht in Glasfaserkabeln) ³⁾.

Datenfernverarbeitungssysteme bestehen aus folgenden drei Sektoren, die jeweils durch Schnittstellen voneinander getrennt werden ⁴⁾:

1) Wolff-Bachof, "Verwaltungsrecht" I § 31, I b 1

2) Villiger, "Möglichkeiten", S. 11, 21; Büttgen, "Datenfernübertragung", S. 10 ff; Nolle, "Systeme, Betriebsweisen", S. 9; Hofer, "Datenfernübertragung", S. 2; Hoffmann, "Datenfernverarbeitung", S. 17; Kassel, Lexikon, S. 52

3) Kassel aaO; Hofer, S. 4; Villiger, S. 11

4) Villiger, S. 21; Nolle, S. 9; Hoffmann, S. 18; KtK-Bericht Anlage Bd 3, S 46 ff.

- zentrale Datenverarbeitungsanlage mit peripheren Speichern
- Übertragungseinrichtungen
- Datenstationen (Terminals) zur Datenein- und -ausgabe.

Mit Hilfe der Datenstationen werden die Informationen (d.h. Daten)¹⁾ an der Betriebsstelle, d.h. der Datenquelle erfaßt. Fernmeldetechnische Einrichtungen übertragen sie zur Datenverarbeitungsanlage, wo sie nach den verschiedenen Gesichtspunkten der Verarbeitung verarbeitet werden. Das Ergebnis der Verarbeitung läßt sich zwischenspeichern oder wieder zu den Daten-

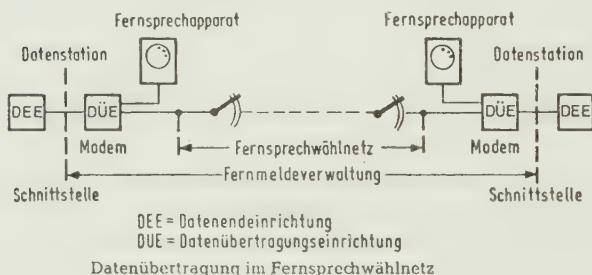


Bild 1: Schema eines Datenfernverarbeitungssystems²⁾

- 1) Nach DIN 44300 Nr. 19 (Stand 1972) heißen "Daten" durch Zeichen oder kontinuierliche Funktionen aufgrund bekannter oder unterstellter Abmachungen dargestellte Informationen. Der Begriff "Information" wird im Sinne der Umgangssprache als Kenntnis über Sachverhalte oder Vorgänge (Objekte) benutzt (vgl. Podlech, Münchner Ringvorlesung, S. 208; Dammann bei Simitis u.a., BDSG-Kommentar, § 2 Rdnr. 177; Schneider, Lexikon, Stichwort "Daten")
- 2) Aus KtK-Bericht, Bd. 3, S. 53; als DEE kann ein "Zentrales EDV-System" stehen, vgl. Hoffmann, "Datenverarbeitung", S. 39; Büttgen, "Datenfernübertragung", S. 79; Villiger, "Möglichkeiten", S. 28, 57 f; Hofer, "Datenfernübertragung", S. 54 f

stationen rückübermitteln¹⁾. Die Art des Einsatzes eines Datenfernverarbeitungssystems, die Art der Verarbeitung, die Programmgestaltung oder die in der Anlage selbst gegebenen technischen Verarbeitungsmöglichkeiten (Hardware) können diesen Aufbau eines Fernverarbeitungssystems nicht verändern. Alle Datenfernverarbeitungssysteme entsprechen unabhängig vom Inhalt der verarbeiteten Informationen und unabhängig vom Einsatzzweck diesem Grundmodell²⁾.

Datenendeinrichtungen (Datenstationen) sind Datenverarbeitungsanlagen (vgl. § 4 DirRufVO) und können in einer kombinierten Form sowohl als Datenquelle (Sender) wie auch als Datensenke (Empfänger) ausgestattet sein³⁾. Die Datenendeinrichtung besteht im wesentlichen aus dem Ein- und Ausgabewerk (z.B. vermittelt eines Bildschirms), einer Gerätesteuerung, der Datenübertragungssteuerung und aus dem Zwischenspeicher⁴⁾. Der Zwischenspeicher dient als Regenerationsspeicher, aus dem heraus das Bild auf dem Bildschirm laufend (meist 50 mal je Sekunde) regeneriert werden kann, denn das Verarbeitungsergebnis wird aus der Zentralen Einrichtung für Datenverarbeitung nur einmal gesendet.

Die Datenübertragungseinrichtung hat die Aufgabe, die vom Endgerät elektronisch codierten, jedoch nicht transportfähigen Daten in transportfähige Signalele-

-
- 1) Hoffmann, "Datenfernverarbeitung", S. 18
 - 2) Büttgen, "Datenfernübertragung", S. 14; Hoffmann, S. 18 f; Villiger, "Möglichkeiten", S. 28 ff; Hofer, "Datenfernübertragung", S. 54 f; KtK-Bericht Anlage Bd. 3, S. 55; vgl. dazu auch BVerfGE 46, 120 ff - NJW 1978, S. 313 ff
 - 3) Hofer, S. 54; Hoffmann, S. 43; Büttgen, S. 81
 - 4) Hofer aaO; Hoffmann aaO; Büttgen aaO; Nolle, "Systeme, Betriebsweisen", S. 51, 55

mente umzuwandeln und dem Fernmeldeweg zur Übertragung zuzuführen. Damit auch digitale Informationen über das Fernsprechnetz gesendet werden können, müssen diese in modulierte Schwingungen innerhalb des Frequenzbereichs des Fernsprechkkanals umgesetzt und beim Empfang wieder demoduliert, d.h. rückübersetzt werden. Dies erfolgt in den "Modems"¹⁾.

Datenübertragung wird definiert als (u.a. elektrische etc.) Übertragung von Informationen ("Daten") von einer Datenquelle zur einer Datensenke mit Hilfe besonderer technischer Einrichtungen (Kodier-, Dekodier-, Speicher-, Modulations-, Demodulations- und Anpassungsgeräte). Die Übertragung erfolgt u.a. auf elektrischen Nachrichtenkanälen²⁾. Villiger³⁾ nennt Datenübertragung jenen Zweig des Fernmeldewesens, der sich mit der Übertragung von Informationen befaßt, die durch Maschinen verarbeitet worden sind oder werden sollen⁴⁾, wo also Informationen nicht mehr durch menschliche Sinne, sondern von Maschinen zur automatischen Weiterverarbeitung aufgenommen werden.

In der einfachsten Form besteht ein Telekommunikationssystem aus einem Signalsender, einem Signalempfänger und einer elektrischen Verbindung zwischen beiden.

-
- 1) "Modem" ist als Kunstwort aus "Mo"dulator und "Dem"-odulator entstanden, vgl. Villiger, "Möglichkeiten", S. 53; Hoffmann, "Datenverarbeitung", S. 43
 - 2) Hoffmann, S. 17; Kuhrt u.a., "Datenfernübertragung", S. 10
 - 3) Villiger, S. 44
 - 4) Definition der CCITT (bei Villiger, S. 44)

Datenverarbeitungssysteme, bei denen eine Vielzahl von Benutzern gleichzeitig an die Datenverarbeitungsanlage herantreten können muß, arbeiten nach dem time-sharing-system¹⁾. Die Bearbeitung eines Programms erfolgt hier nicht nur bis zu einer von außen implizierten Unterbrechung, sondern schon die Datenverarbeitungsmaschine selbst unterbricht von sich aus mittels eines Zeitgebers den Bearbeitungsprozeß und wechselt innerhalb eines Zyklus von ein bis zwei Sekunden von Programm zu Programm. In dieser kurzen Zeit, die für eine einzelne Arbeit zur Verfügung steht, wird aufgrund der sehr hohen internen Rechengeschwindigkeit bereits ein Teil, sehr oft sogar die ganze Aufgabe gelöst. Dadurch ist es möglich, daß viele Datenstationen "gleichzeitig" Zugang zum Rechner haben, ohne eine nennenswerte Zeitverzögerung zu bemerken. Der Benutzer hat den Eindruck, als stehe ihm der gesamte Großrechner allein zur Verfügung²⁾.

Durch das time-sharing-system sind vor allem die grossen Fernverarbeitungssysteme und Rechenzentren für massenweise Benutzung praktikabel geworden³⁾.

-
- 1) Hofer, "Datenfernübertragung", S. 47; Hoffmann, "Datenfernverarbeitung", S. 28; Nolle, "Systeme, Betriebsweisen", S. 11; Kassel, Lexikon, S. 52; Villiger, "Möglichkeiten", S. 162 f; vgl. zur Funktionsweise Ribbeck, "Anwendungen", insbes. S. 2 (zum Aufbau des Systems) und S. 50 zur Arbeitsweise); Büttgen, "Datenfernübertragung", S. 16
 - 2) Büttgen aaO
 - 3) Villiger, S. 25, 162; Ribbeck, "Grundlagen der Time-sharing S. 1 ff; zu den Anwendungsmöglichkeiten vgl. Podlech, "Verfassungsrechtliche Probleme öffentlicher Informationssysteme", in: Datenverarbeitung und Recht, Bd. 1, 1972/73, S. 149

Zwischen der Datenendeinrichtung und der Datenübertragungseinrichtung befindet sich die Schnittstelle zwischen dem Übertragungs- und dem Verarbeitungsbereich¹⁾.

Nach DIN 44302 sind Schnittstellen (Interfaces) Punkte zwischen den Verbindungsleitungen zweier Einrichtungen, über die genaue Festlegungen bestehen, wie die Leitungen und die darauf ausgetauschten Signale beiderseits der Schnittstellen physikalisch beschaffen sein müssen.

Ferner bestehen Vereinbarungen über die Bedeutung der Signale, sowie über die Orte, an denen Schnittstellenleitungen auf einfache Art, etwa mittels Streckenverbindung mechanisch und elektrisch unterbrochen werden können. Innerhalb der Schnittstellen des Fernmelde-netzes ist die Fernmeldeverwaltung für Leistung und Zustand des Fernmeldeweges zuständig: wenn der Fernmeldebereich zur Übertragung der Daten über die Grenzen eines Grundstücks hinausgeht, dann müssen in der Regel die Fernmeldeeinrichtungen der Deutschen Bundespost benutzt werden²⁾.

Die Datenübertragungseinrichtungen (Modems) gelten als Zusatzeinrichtungen im Sinne der Fernsprechordnung³⁾. Sie werden von der Post bereitgestellt und unterhalten. Die Datenendeinrichtungen jenseits der Schnittstellen

1) Hoffmann, "Datenfernverarbeitung", S. 42; Nolle, "Systeme, Betriebsweisen", S. 34; Büttgen, "Datenfernübertragung", S. 39; KtK-Bericht, Anlage Bd. 3, S. 55

2) Nolle, S. 31; vgl. § 1 FAG

3) BVerfG NJW 78, 313, Urteil zur DirRufVO; = BVerfGE 46, 120

muß der Teilnehmer selbst bereitstellen. Sie werden von der Post lediglich auf ihre fernmeldetechnische Sicherheit geprüft und zugelassen¹⁾.

Die funktionale Trennung der Datenfernverarbeitungssysteme durch Schnittstellen in die drei Bereiche ist nach Villiger²⁾ in mehrfacher Hinsicht von Bedeutung:

1. In technischer Hinsicht:

Innerhalb eines Abschnittes befinden sich nur Geräte, die der gleichen Klasse angehören. Daher müssen für den Übergang zwischen den Sektoren besondere Normen beachtet werden, welche eine Zusammenschaltung der verschiedenen Einrichtungen gewährleisten.

2. In betrieblicher Hinsicht:

Durch die Trennung in verschiedene Verantwortungsbereiche ist eine Arbeitsteilung insofern bedingt, als Wartung, Instandhaltung, Aufrechterhaltung der Betriebsbereitschaft, Bedienung etc. denjenigen Stellen obliegt, die auch die rechtliche Verantwortung tragen.

3. In verwaltungsmäßiger Hinsicht:

Die Schnittstellen grenzen den Verantwortungsbereich des Benutzers vom Zuständigkeitsbereich derjenigen Stelle ab, die die Übertragungsnetze und Einrichtungen zur Verfügung stellt, der Telefonverwaltung.

-
- 1) Nolle, "Systeme, Betriebsweisen", S. 35; BVerfG NJW 78, 313, Urteil zur DirRufVO; = BVerfGE 46, 120; für nicht unproblematisch hält dies Lerche, in: Mestmäcker, "Kommunikation ohne Monopole", S. 148
2) Villiger, "Möglichkeiten", S. 21; vgl. auch KtK-Bericht Anlage Bd. 3, S. 46 ff und BVerfG aaO

2. Bewertung

Die Post hat an der Weiterentwicklung der Datenfernverarbeitung mitgewirkt, ihre Dienste angeboten und dem wachsenden Datenbeförderungsbedürfnis Rechnung getragen. Datenfernverarbeitung findet sowohl zwischen verschiedenen Rechtssubjekten wie auch zwischen entfernt liegenden Datenstationen und Datenverarbeitungsanlagen ein und desselben Rechtssubjektes statt, und zwar sowohl innerhalb des Postbereichs (zum Zwecke der Übermittlung) wie auch zwischen postexternen Subjekten. Die Datenverarbeitung richtet sich inhaltlich nach den Bedürfnissen und den rechtlichen Möglichkeiten des Anwenders, bei Verwaltungseinrichtungen also nach den verfassungsrechtlich definierten Kompetenzen. Datenverarbeitungsanlagen können hochwertige inhaltliche Arbeit leisten, sie können aber auch auf einfachste Entscheidungs- oder Vermittlungsfunktionen beschränkt werden.

Wie oben dargestellt wurde, ist zwischen Datenstationen, dem Übertragungsbereich und dem Verarbeitungsbereich zu unterscheiden. Datenstationen und Datenverarbeitungs-bereich können im Dialogverkehr wechselseitig Funktionen des Senders bzw. Empfängers übernehmen. Damit entspricht das Datenfernverarbeitungsmodell in seiner Grundstruktur dem kommunikationstheoretischen Dreischritt von

Sender - Kommunikationskanal - Empfänger ¹⁾

1) Vgl. Maser, "Kommunikationstheorie", S. 9 ff;
s. o., S 157

Auf die Postkompetenz läßt sich dieses Modell insofern bildlich übertragen als für den Sender bzw. den Kommunikationskanal und den Empfänger: der Absender oder ein Fernsprechpartner bzw. die Post- und Fernmeldefunktionen und der Empfänger stehen. Ein Datenverarbeitungssystem kann also, insbesondere wenn zwei verschiedene Rechtssubjekte als Absender bzw. Empfänger beteiligt sind, dem Strukturmodell postalischer Kommunikation entsprechen. Auch wenn ein und dasselbe Rechtssubjekt, z.B. eine juristische Person, Datenfernverarbeitung über große Entfernungen hinweg betreibt und dabei die Grenzen seines räumlichen Verantwortungsbereiches verlassen muß, kann die Post als Datenübermittler ("Kommunikationskanal") einbezogen werden. Die Übermittlungsfunktion der Post wird nicht durch die Identität des Absenders mit dem Empfänger ausgeschlossen. Strukturmodelle von Datenfernverarbeitungssystemen gehen also grundsätzlich davon aus, daß der Übertragungsbereich zwischen Datenstationen und Datenverarbeitungsanlagen eine Domäne des Post- und Fernmeldewesens ist¹⁾.

Unerheblich ist es, welche Informationsinhalte im Wege der Datenfernverarbeitung von der Post transportiert werden. Inhaltliche Gesichtspunkte haben keinen Einfluß auf die Begriffsbildung. Datenfernverarbeitung liegt daher nicht nur bei der Durchführung von mathematischen Rechenoperationen vor, sondern auch wenn Textverarbeitung im weitesten Sinne durchgeführt wird. Denn sowohl bei mathematischen Operationen wie auch bei der Textver-

1) In § 2 Abs. 2 i.V.m. § 4 DirRufVO kommt diese organisatorische Trennung zwischen Übertragungsbereich und Endeinrichtung zum Ausdruck

arbeitung werden Informationen¹⁾ transportiert. Jeder gedankliche Inhalt läßt sich mit Hilfe mathematischer bzw. alphabetischer oder sonstiger Zeichen elektronisch umsetzen.

Innerhalb des Übertragungsbereichs kann auch die Post ihrerseits Datenverarbeitungsanlagen einsetzen, um den Datentransport zu bewerkstelligen. Sie darf dabei Datenspeicherungsanlagen einsetzen und die übermittelten Daten in die technische Sprache unterschiedlicher Verarbeitungs- und Transportsysteme übersetzen. Es muß jedoch gewährleistet sein, daß jede Form von Datenverarbeitung, die im Übertragungsbereich von der Post geleistet wird, allein zu den Übermittlungszwecken im Sinne eines Post- oder Fernmeldebenutzungsverhältnisses geschieht, und daß Dritte während des Transportes zu dem vorher vom Absender bestimmten Empfänger keinen Datenzugang haben können. Jeder Verarbeitungsschritt der Post muß auf den Transport zu dem vorab vom Absender bestimmten Empfänger bezogen bleiben.

In der Direktrufverordnung und in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dazu spiegelt sich diese Struktur von Datenfernverarbeitungssystemen wider.

Im Urteil zur Direktrufverordnung ist erklärt²⁾, daß auch diejenigen Einrichtungen, "die die Nachrichtenübertragung erst ermöglichen", zum Fernmeldewesen gehören:

-
- 1) Fellbaum, "Das Büro ohne Papier rückt langsam näher", in: Frankfurter Rundschau vom 10. Oktober 1981 (Nr. 235), S. 13
 - 2) BVerfGE 46, 120 (144) (Urteil vom 12. Oktober 1977); = NJW 1980, S. 313 (315) und Archiv PF 1978, S. 127 ff m. Anm. Klingler; vgl. auch BVerfGE 28, S. 66 = NJW 1970, 892

"Zu diesen gehören auch die Endeinrichtungen im Sinne des § 4 Nr. 1 und 2 Direktrufverordnung, sofern sie mit dem Leitungsnetz elektrisch verbunden sind. Das ist bei Datenverarbeitungsanlagen und Datenkonzentratoren, die (auch) für Zwecke der Datenfernverarbeitung verwendet werden, der Fall"¹⁾.

Hieraus könnte man zwar schließen, daß Datenfernverarbeitungsanlagen vom Bundesverfassungsgericht schon dann als Fernmeldeanlage angesehen werden, wenn sie elektrisch mit dem Leitungsnetz verbunden sind. Die Urteilsgründe beziehen sich aber nur auf den von der Direktrufverordnung vorgegebenen Zusammenhang. Die Direktrufverordnung definiert selbst, inwieweit Datenverarbeitungsanlagen in den Fernmeldebereich einbezogen werden können. Gemäß § 2 DirRufVO gestattet die Bundespost die Verbindung von Endeinrichtungen (also auch Datenverarbeitungsanlagen) mit dem öffentlichen Direktrufnetz für die Übertragung elektronisch codierter Nachrichten. Sie legt dabei aber nur die "fernmeldetechnischen und fernmeldebetrieblichen Bedingungen für die Anschließung" (§ 2 DirRufVO) fest. Die Endeinrichtungen müssen vom Teilnehmer selbst als "private Einrichtungen" beschafft werden (§ 4 DirRufVO). Datenverarbeitungsanlagen, Datenkonzentratoren und Datenendgeräte einschließlich Fernschreibmaschinen (§ 4 Abs. 1 DirRufVO) sind als Endeinrichtungen im Sinne des § 2 Abs. 1 anzusehen. In § 2 Abs. 2 DirRufVO ist ausdrücklich geregelt, daß die Bundespost zwar die fernmeldetechnische Gestaltung der Teilnehmereinrichtungen bestimmt, die Endeinrichtungen sind hiervon jedoch ausgenommen. Schon aus dem Normzusammenhang der in der Direktrufverordnung ge-

1) BVerfGE 46, 120 (144) (Urteil vom 12. Oktober 1977); = NJW 1980, S. 313 (315) und Archiv PF 1978, S. 127 f. m. Anm. Klingler; vgl. auch BVerfGE 28, S. 66 = NJW 1970, 892

troffenen Regelungen ergibt sich, daß Datenverarbeitungsanlagen, auch wenn sie elektrisch mit dem Leitungsnetz verbunden sind, nicht ohne weiteres als Fernmeldeanlage angesehen werden können. Dies würde der sozialen Realität widersprechen, denn alle heute im privaten Betrieb befindlichen Datenfernverarbeitungsanlagen müßten dann auch unter die Fernmeldehoheit fallen. Eine sachliche Begrenzung des Fernmeldewesens könnte nicht mehr getroffen werden. Bei der Auslegung der Urteilsbegründung ist daher der funktionale Aspekt zu beachten. Datenverarbeitungsanlagen können nur dann zum Fernmeldewesen gehören, wenn sie ausschließlich der Übertragung von Nachrichten dienen. Dies ist z.B. bei den Modems der Fall, weil sie nur sendefertige Signale übernehmen, umwandeln und weiterleiten (sendefertig heißt: ein "konkretisiertes" Informationssignal ist empfängerbezogen zum Zweck des Transports übergeben worden).

Bei Fernverarbeitungssystemen können Rechneranlagen funktionell nicht zum Fernmeldebereich gerechnet werden, wenn sie, statt eine solche ausschließlich vermittelnde Transportfunktion im Übertragungsprozeß wahrzunehmen, für postexterne Personen als Absender oder Adressat einer Nachricht fungieren.

Das Verfassungsgericht bezieht sich selbst auf den Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen, der in dem betreffenden Verfahren in einer Stellungnahme erklärt hatte,

"daß die Bundespost selbst keine Datenverarbeitung für Dritte betreibe und, diese Absicht auch nicht für die Zukunft habe"¹⁾.

Es wurde nicht darüber entschieden, ob die Post verfassungsrechtlich befugt sei, diese Aufgabe im Rahmen ihrer Zuständigkeit zu erfüllen, jedoch wurde darauf hingewiesen, daß dies nach den Erwägungen des Bundesverfassungsgerichts im Fernsehurteil "zweifelhaft" sei²⁾.

Da sich somit aus der Verfassungsrechtsprechung kein Anhaltspunkt entnehmen läßt, nach dem Datenverarbeitungsanlagen immer und in jedem Fall als Fernmeldeanlagen anzusehen sind, soll versucht werden, die Zuständigkeit der Post beim Betrieb der Bildschirmtextzentrale im Hinblick auf deren spezifische Funktionen innerhalb des Systems zu klären.

1) BVerfG NJW 78, 313 (315); Archiv PF 1978, S. 127 ff m. Anm. Klingler; vgl. auch BVerfGE 28, S. 66 = NJW 1970, 892

2) BVerfGE aaO

F. Die Funktionen der Bildschirmtextzentrale und der Begriff der Postverwaltung

1. Die Erörterung der Datenfernverarbeitung durch die Bildschirmtextzentrale im Schrifttum

Die Bildschirmtextzentrale ist also eine Datenfernverarbeitungsanlage, die von den Teilnehmern, d.h. von den Benutzern und Anbietern in Anspruch genommen werden soll. Sie muß mit all ihren Funktionen einem zuständigen Träger zugerechnet werden. Ob die Bundespost zum Betrieb der Anlage berechtigt ist, hängt davon ab, ob sie eine lediglich dem Nachrichtentransport dienende technische Einrichtung ist oder zumindest in einen Sachzusammenhang dazu gebracht werden kann.

Die Zulässigkeit der Datenfernverarbeitung für Dritte durch die Deutsche Bundespost wurde zwar bereits vor dem Bundesverfassungsgericht angesprochen¹⁾, allerdings nicht auf Verarbeitungssysteme wie Bildschirmtext bezogen, zumal der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen in einer Stellungnahme erklärt hatte, die Post betreibe keine Datenfernverarbeitung für Dritte und habe diese Absicht auch nicht für die Zukunft²⁾.

Nach Lange³⁾ hat die Deutsche Bundespost als öffentliches Unternehmen mit Infrastrukturverantwortung durch ihre

1) BVerfGE 46, 120 (Urteil vom 12. Oktober 1977 = NJW 1978, 313 ff (316))

2) BVerfGE aaO

3) Lange, "Neue Medien - alte Probleme?", in: Das Parlament, Beilage "Politik und Zeitgeschehen", 1977 B. 32

technischen Dienste erst die Voraussetzungen dafür geschaffen, daß technisch vermittelte Kommunikation als Telekommunikation (Telefon, Fernsehen) und als Printkommunikation (Übermittlung von Informationen der Nachrichtenagenturen etc.) zustande kommen kann. Auf das Wesen der Bildschirmtextzentrale als Datenfernverarbeitungsanlage ist er jedoch nicht eingegangen, obwohl er die Verantwortung der Post bei der Entwicklung der sogenannten Neuen Medien herausgestellt, die Problematik der Schnittstellen angesprochen und damit das Kernproblem technischer Informationssysteme überhaupt getroffen hat.

Nach Tettinger ist bei der medienrechtlichen Abgrenzung maßgeblich auf die typischen Funktionen eines Mediums abzustellen¹⁾. Die Funktion des Kommunikationsunternehmens Bundespost läßt sich insoweit klar umreißen und daher der Zuständigkeitsbereich der Post im Verhältnis zu den Medien, insbesondere nunmehr auch gegenüber Bildschirmtext, abgrenzen, ohne daß zugleich die Frage entschieden werden müßte, ob Bildschirmtextkommunikation mehr dem Rundfunk oder mehr der Presse zuzuordnen ist oder ob es ein Medium sui generis ist.

Die von Tettinger²⁾ benannten Abgrenzungskriterien wie

- Kommunikationsziel
- Kommunikationsinhalte
- Adressatenkreis
- Vertriebsweg
- Produktart
- individuelle Steuerbarkeit des Informationsvorgangs
- Präsentationsdauer

1) Vgl. oben, S. 52
Scholz, "Audiovisuelle Medien und bundesstaatliche Gesetzgebungskompetenz", S. 14 f, 28 ff; BVerfGE 21, 271 (279) für den Pressesektor

2) Tettinger, "Neue Medien und Verfassungsrecht", S. 25

lassen sich auf die Post und auf die Bildschirmtextzentrale beziehen¹⁾. Die Post ist dadurch gekennzeichnet, daß bei ihr Kommunikationsziel, Kommunikationsinhalte, Produktart und der Adressatenkreis, d.h. der gesamte Bereich der "Kommunikatoren" postextern ist. Die Post stellt nur die elektronischen und mechanischen Vertriebswege zur Verfügung. Eine dauerhafte "Präsentation" von Informationen an die Allgemeinheit durch die Post gibt es mit Ausnahme der Ansagedienste daher nicht²⁾. Der Rundfunk wird zwar an die Allgemeinheit übermittelt, doch nicht "konserviert" präsentiert. Fraglich ist deshalb in Bezug auf Bildschirmtext die Bestimmung von funktions-theoretischen Schnittstellen des Vertriebsweges, d.h. zwischen dem postexternen und dem postinternen Bereich, ferner wie die Produktion der Signale durch die Bildschirmtextzentrale zu bewerten ist, was individuelle Steuerbarkeit des Informationsvorganges und was die dauerhafte Präsentation von Informationen in der Bildschirmtextzentrale für die Allgemeinheit und für Einzelne verfassungsrechtlich im Hinblick auf die Verwaltungskompetenz der Post bedeuten.

Daß die Datenfernverarbeitung durch die Bildschirmtextzentrale kompetenzrechtliche Probleme für die Post nach sich ziehen könnte, ist auch im neuesten Schrifttum überwiegend vernachlässigt worden³⁾. König differenziert nicht zwischen der Bildschirmtextzentrale und den von ihr wahrgenommenen Funktionen einerseits und den fernmeldetechni-

1) Siehe insoweit auch oben, S. 156 ff

2) vgl. oben S. 126 f

3) Vgl. Kröger, "Vor dem Ende des Rundfunkmonopols der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten", in: NJW 1979, S. 2541; Stämmler, "Medienbereich", in: RuF 1979, S. 178, befürwortet daher ohne weiteres die Trägerschaft der Post an der Bildschirmtextzentrale

schen Verbindungswegen andererseits, sondern spricht lediglich von einer "engen Verzahnung" zwischen "fernmelderechtlicher und kulturellrechtlicher" Seite telekommunikativer Erscheinungsformen¹⁾. Auch Tettinger untersucht nicht den Gesichtspunkt der Datenfernverarbeitung, sondern geht von der umfassenden Regelungskompetenz des Bundes für den "Netzbereich" auf dem gesamten Feld der Telekommunikation aus²⁾. Im übrigen lehnt er jeden übermäßigen, die Medienpolitik der Länder präjudizierenden "Ausgriff der Post" auf Fragen der Gestaltung und Organisation im Nutzungsbereich ab³⁾. Entsprechende Vorwürfe gegen den Bund erhebt Klein⁴⁾.

Die Möglichkeit, daß die Datenfernverarbeitung in der Bildschirmtextzentrale von verfassungsrechtlicher Bedeutung sein könne, wurde von Mestmäcker⁵⁾ erstmals in Betracht gezogen. Er vertrat die Auffassung, daß die Bildschirmtextzentrale "neben" den fernmeldetechnischen Funktionen auch Datenverarbeitung betreiben könne, die die Zurechnung einzelner Teile des Systems zum Bereich des Fernmeldewesens bzw. zur Datenverarbeitung erschweren, wenn nicht gar unmöglich machen. Mestmäcker vermutete, daß die Bildschirmtextzentrale möglicherweise Datenverarbeitung für Dritte leisten könne und daher vom Begriff des Fernmeldewesens in Art. 73 Nr. 7 GG nicht mehr gedeckt sei⁶⁾. Er hatte die Funktionen der Bild-

1) König, "Die Teletexte", S. 70

2) Tettinger, "Neue Medien und Verfassungsrecht", S. 32

3) Tettinger aaO, S. 33

4) Klein, H.H., "Rundfunkfreiheit", AFP 79, 233; auch Paetzold, "Bildschirmtext in der politischen Grauzone", in: Strauch/Vowe, "Facetten", S. 36

5) Mestmäcker, "Bildschirmtext", S. 24, in: Deutscher Reisebüro Verband

6) Mestmäcker, zuletzt in: "Fernmeldemonopol und Nachfrage-macht", in: Kommunikation ohne Monopole, S. 164 f

schirmtextzentrale im Rahmen des Gesamtsystems jedoch nicht im einzelnen untersucht, sondern nur auf das Problem der Datenfernverarbeitung für Dritte durch die Post hingewiesen. Im Ergebnis blieb bei ihm offen, ob die Bildschirmtextzentrale als Fernmeldeanlage zu behandeln sei oder nicht¹⁾.

Vom Berliner Datenschutzbeauftragten²⁾ wurde die Auffassung vertreten, daß die Bildschirmtextzentrale wohl eher dem "Nutzungsbereich" zuzurechnen sei, da sie als Speichereinheit nicht mehr der Übermittlung diene, sondern vielmehr als eine "Informationsbank" Nachrichten "vermarkte". Letztlich wurde jedoch auch von ihm die Kompetenzfrage noch offengelassen, da die Bildschirmtextzentrale auch andere Funktionen der Nachrichtenübermittlung ausübe (z.B. die Vermittlung zu externen Rechnern), welche den Postfunktionen nahestünden.

Die Expertenkommission Neue Medien - EKM - von Baden-Württemberg hat in ihrem Abschlußbericht die Zuständigkeit der Bundespost zum Betrieb der Bildschirmtextzentrale ausführlich gewürdigt und verneint³⁾. Die Verwaltungskompetenz der Bundespost (nach Art. 87 Abs. 1 GG) dürfe nicht weiter interpretiert werden als die Gesetzgebungskompetenz für das Fernmeldewesen und umfasse nur den technischen Bereich der Übertragungswege mit einer

-
- 1) Zuletzt äußerte Mestmäcker ("Fernmeldemonopol und Nachfragemacht", in: Mestmäcker, "Kommunikation ohne Monopole", S. 164), daß die Bildschirmtextzentrale sowohl der Signalübermittlung diene wie auch Datenfernverarbeitung gegen Entgelt für Dritte betreibe
 - 2) In: "Datenschutz und Datensicherung", Heft 2, 1980, S. 95; vgl. auch v. Petersdorff, ebendort; Heft 2, 1980, S. 83; ders., in: Analysen und Prognosen Nr. 74/1981, S.24
 - 3) Expertenkommission Neue Medien - EKM - Baden-Württemberg, Abschlußbericht Bd. 1, S. 189 ff

nicht unbedenklichen Ausdehnung bis hin zu den Empfangsgeräten. Ausgeschlossen sei der inhaltliche Bereich bzw. das, was beim Rundfunk den Studiobereich ausmache. Zum "Studiobereich" zählt die EKM bei der Textkommunikation die Textspeicher, von denen abgerufen wird, und zum inhaltlichen Bereich die Gliederung des Textangebots im Speicher (sogenannter Suchbaum); beides sei nicht vom Bund (der Deutschen Bundespost), sondern von den Ländern sowohl gesetzgeberisch, wie auch verwaltend zu betreuen. Die EKM empfiehlt zur Vermeidung kompetenzrechtlicher Bedenken, die Verwaltungsaufgaben mit Einschluß des Betriebs der Bildschirmtextzentrale nicht der Bundespost, sondern einem durch Landesgesetz zu schaffenden System-Träger zu überlassen. Der Bundespost solle an diesem Träger, wenn seine Rechtsform es erlaube, lediglich eine Minderheitsbeteiligung gestattet werden. Weiter führte die EKM aus, daß die Regelung und der Betrieb eines Programmabrufdienstes vom Bund nicht mit der Begründung für sich in Anspruch genommen werden könne, es handle sich um reine Individualkommunikation und daher um einen Annex (Sachzusammenhang) zum Telefon- und Telegrafendienst, der herkömmlich der Bundeskompetenz für das Fernmeldewesen zugeordnet wird. Denn es gehe um eine automatische Übertragung von Speichereinheiten, die auf individuellen Abruf für jedermann bereitgehalten werden und damit um eine Zwischenform zwischen Massen- und Individualkommunikation, die weder dem einen noch dem anderen Bereich voll zugeordnet werden könne¹⁾. Die

1) EKM-Bericht, Bd. 1, S. 152; zur Notwendigkeit einer differenzierten Betrachtung vgl. Bullinger, "Kommunikationsfreiheit im Strukturwandel der Telekommunikation", S. 43; dem muß entgegengehalten werden, daß eher ein "sowohl als auch" hinsichtlich der Individual- bzw. Massenkommunikation vorliegt; vgl. dazu auch die Stellungnahme des Berliner Datenschutzbeauftragten, in der schon früher auf gewissen Ähnlichkeiten zum Problem des "Studiobereichs" beim Rundfunk hingewiesen wurde, in: Datenschutz und Datensicherheit, (2) 1980, S. 95

Bundeskompetenz für den Telefon- und Telegrafenverkehr lasse sich nur rechtfertigen, weil praktisch keine Einflußnahme stattfindet, das Netz als inhaltsneutral in den Dienst freier Kommunikation zwischen Individuen gestellt wird. Diese vollständige Inhaltsneutralität werde sich beim automatischen Programmabruf durch jedermann kaum halten lassen. Inhaltliche Rahmenbedingungen zu ersetzen sei aber nicht Sache des Bundes als des Trägers der technischen Fernmeldekompetenz, sondern Sache der Länder als der grundsätzlich für die Kommunikationsinhalte zuständigen Gesetzgebungsträger. Dies bedeute, daß den Ländern und nicht dem Bund die Kompetenz dafür zustehe, den Programmabruf gesetzlich zu ordnen, soweit nicht unter bestimmten Aspekten (wie z.B. das Recht der Wirtschaft) für die Vertriebsart von Speicherprogrammen, eine spezielle Bundeskompetenz eingreife, und daß die Länder auch den Betrieb der Bildschirmtextzentrale in einer landeseigenen Einrichtung regeln müsse.

Die von der EKM vertretene Auffassung geht also davon aus, daß zwischen dem Fernmeldebereich und dem Datenverarbeitungsbereich der Bildschirmtextzentrale eine Schnittstelle im verfassungsrechtlichen Sinne anzusetzen sei, durch welche die Übermittlungsfunktionen der Post von den Verarbeitungsfunktionen der Zentrale getrennt werden. Diese Schnittstelle würde der technischen Schnittstelle in den Strukturmodellen herkömmlicher Datenfernverarbeitungssysteme entsprechen¹⁾.

1) s.o., §. 43ff

Demgegenüber wurde zugunsten einer Zuständigkeit der Post von anderen Autoren ins Feld geführt, die technische Trennung der Bildschirmtextzentrale vom Fernmeldenetz und ihre Zuordnung zu landeseigenen Trägereinrichtungen würde zu "grotesken"¹⁾ Ergebnissen führen. Es würden in verschiedenen Bundesländern unterschiedliche Regelungen für technische Verarbeitungsvorgänge und die jeweiligen Dienste der Angebote gelten. Es wären Regelungen für einen die Bundesländer überschreitenden Bildschirmtextverkehr erforderlich, einschließlich entsprechender Kontrollmechanismen und letztlich wäre das System technisch-organisatorisch auf der Länderebene kaum zu realisieren. Das technische Übertragungsmedium sei nach der gegenwärtigen Technologie eindeutig als Fernmeldeverkehr einzuordnen und unterfalle dem Art. 73 Nr. 7 GG²⁾. Meist enthalten sich die Autoren jedoch einer Begründung³⁾.

2. Stellungnahme

Die Konzeption technischer Kommunikationssysteme ist zwar wandelbar und hat sich auch schon bei den Pilotprojekten verändert (z.B. die Entwicklung der "Informationen für Einzelne" zum "Bildschirmtextbrief"). Für die verfassungsrechtliche Beurteilung kommt es jedoch auf die Gesamtheit der in einer Konzeption zusammengefaßten Einzelfunktionen an.

-
- 1) Lemke, "Rechtspolitische Aspekte des Bildschirmtextsystems", in: Strauch/Vowe, S. 47 ff
 - 2) Lemke aaO
 - 3) Vgl. insbesondere die Nachweise auf S. 15, Fßn 4 und S. 116, Fßn 1

Der Überblick über die Meinungen, die in der Mediendiskussion zur Einführung der Telekommunikationssysteme, insbesondere zu Bildschirmtext, vertreten wurden, zeigt, daß eine befriedigende Argumentation noch nicht gefunden ist. Der auch als politische Stellungnahme zu verstehende Bericht der EKM vertritt zwar die am weitesten gehende Position zugunsten der Länder. Er stellt jedoch bei der Prüfung der Verwaltungs- und Gesetzgebungszuständigkeit zu stark auf die "Programmabrufdienste" ab, ohne andere Funktionen der Bildschirmtextzentrale, wie z.B. die mittlerweile konkret geplante Individualkommunikation zwischen einzelnen Teilnehmern oder die Vermittlung zu externen Rechnern als isolierte technische Funktion zu berücksichtigen. Gerade diese Verschiedenartigkeit der von der Bildschirmtextzentrale wahrgenommenen Funktionen hat aber andere Autoren davon abgehalten, sie einheitlich dem Bund oder den Ländern zuzuordnen.

Zwar ist im EKM-Bericht auf die Notwendigkeit hingewiesen worden, für die Bildschirmtextzentrale und ihre Funktionen inhaltsbestimmende organisatorische Bestimmungen zu treffen, jedoch ist nicht geklärt worden, welche Kommunikationsstrukturen, auf die es hier wesentlich ankommt, beim Gebrauch des Systems entstehen: die Informationsinhalte sind immerhin von postexternen Personen abgefaßt und zum Gebrauch für postexterne Personen bestimmt. In der Bildschirmtextzentrale werden die Informationen daher anscheinend im Sinne eines Postbenutzungsverhältnisses "vermittelt". Die Post darf auch zum Zwecke des Nachrichtentransportes Datenverarbeitungsanlagen (wie etwa im Daten-

paketverkehr) einsetzen, die die Nachrichten den Übertragungssystemen zuordnen, sie unter Umständen zwischenspeichern, für andere Transportsysteme übersetzen etc.. Eine eindeutige Aussage darüber, ob in der Bildschirmtextzentrale Datenfernverarbeitung betrieben wird, die nicht mehr dem Postbereich zugerechnet werden kann, setzt daher voraus, daß die Kommunikationsstrukturen zwischen den Informationsanbietern- und -benutzern, der Bildschirmtextzentrale und der Bundespost aufgedeckt werden.

Nicht ganz überzeugend ist im EKM-Bericht die Gleichsetzung der Funktionen der Bildschirmtextzentrale mit dem Begriff des "Studiobereichs", den das Bundesverfassungsgericht im Fernsehurteil eingeführt hat¹⁾. Der Studiobereich des Rundfunks ist eine Organisationseinheit, in der Journalisten, Techniker etc. auf formelle und informelle Weise miteinander kommunizieren, zu ihrer Außenwelt ebenfalls in einen kommunikativen bzw. interaktiven Prozeß treten und unter Umständen als Repräsentanten der Rundfunkanstalt nach außen in Erscheinung treten. Im "Studiobereich" findet im wesentlichen das statt, was nach dem "Phasenmodell" der Massenkommunikation als "Inhaltsaufbereitung"²⁾ (Quellenauswahl, Informationsgestaltung etc.) zu bezeichnen ist.

Die Bildschirmtextzentrale selbst dagegen ist nur als Datenfernverarbeitungsanlage tätig, d.h. als eine Maschine, die trotz hoher "kommunikativer" Leistungsfähigkeit doch

1) So der EKM-Bericht, Bd. 1, S. 152, insbesondere S. 189
2) Jarass, "Die Freiheit der Massenmedien", S. 168 ff

immer eine Maschine bleibt, also mechanisch nur dann reagieren kann, wenn ihr von Menschen bestimmte Aufgaben zur Erfüllung einprogrammiert worden sind.

Die bei der Inhaltsaufbereitung geleistete, gewissermaßen "geistige Zwischenleistung", fehlt bei der Bildschirmtextzentrale. Sie soll und kann nur vorweg eingespeicherte Informationen in völliger Inhaltsgleichheit je nach Bedarf für jeden beliebigen Abruf reproduzieren. Herkömmliche Medienrepräsentanten werden in ihr vor allem eine Ergänzung für die jetzt gebräuchlichen Informationsträger und Distributionsmittel sehen, nicht jedoch einen Ersatz für die eigene inhaltliche Arbeit.

Da jeder Teilnehmer potentiell die gleichen inhaltlichen Darstellungs- und Verbreitungsmöglichkeiten auf den Informationsseiten haben kann, besteht Bildschirmtext praktisch nur aus der Summe der Informationsangebote beliebiger Teilnehmer, die sowohl als Anbieter wie auch als Benutzer fungieren können und so das Erscheinungsbild des Systems inhaltlich prägen, wobei sein Wesen aber vor allem bestimmt wird durch die bereitgestellten technischen Funktionsmöglichkeiten, durch die technische Vorgabe von Verarbeitungsprogrammen. Unrealistisch erscheint es, die Informationsanbieter und Benutzer als Teilnehmer zum "Studiobereich" zu zählen, denn dann würde das System in fernerer Zukunft einmal eine Teilnehmerzahl entsprechend der heute in Betrieb befindlichen Fernsprengeräte erreichen (fast alle Haushalte)¹⁾. Millionen von Teilnehmern,

1) Elias, "Auswirkungen neuer Technologien auf das Dienstleistungsangebot der Deutschen Bundespost - unternehmenspolitische Zielsetzungen", in: ZPF, 7/79, S. 22

wenn sie auch zugleich als Anbieter auftreten, würden diesen "Studiobereich" mitgestalten. Ein Vergleich mit der Bildschirmtextzentrale ist daher nur unter Vorbehalten sinnvoll.

Vielmehr läßt sich die Bildschirmtextzentrale als eine Informationsdatenbank ansehen, deren Funktionen und Anwendungsmöglichkeiten begrifflich erfaßt und festgeschrieben werden müssen, ehe sie verwaltungsmäßig zugeordnet werden.

Der Träger, der die Datenverarbeitung der Bildschirmtextzentrale im Rahmen des Benutzungsverhältnisses mit dem Teilnehmer benutzungsrechtlich zu vertreten hat, ist vorzüglich für organisatorische Maßnahmen und systembedingte rudimentäre inhaltliche Mitteilungen verantwortlich. Diese können nicht mit der inhaltlichen Arbeit einer Rundfunkanstalt gleichgesetzt werden.

3. Bildschirmtext und die Kommunikationsphasen

3.1 Publizistische ("massenkommunikative") Inhaltsvermittlung ("Information für Mehrere")

Sofern in der Bildschirmtextzentrale massenkommunikative Inhalte¹⁾ vermittelt werden, soll von dem Strukturmodell ausgegangen werden, an welchem Jarass²⁾ die Phasen des massenkommunikativen Prozesses verdeutlicht hat, um zu prüfen, inwiefern von der Zentrale eine distributive Funktion ausgeübt wird.

1) Im EKM-Bericht wird von "Allgemeinkommunikation" gesprochen, womit dasselbe gemeint ist: Bd. 1, S. 189
2) Jarass, "Die Freiheit der Massenmedien", S. 35

Die "für die Allgemeinheit" in der Bildschirmtextzentrale bereitgestellten Informationen sind von den postexternen Anbietern inhaltlich aufbereitet worden. Solche Informationen können von jedem Teilnehmer jederzeit aus der Zentrale abgerufen werden (z.B. Presseinformationen, Informationen der Rundfunkanstalten oder von Wirtschaftsunternehmen, Verbänden, Vereinen, ja jede Person kann in der Bildschirmtextzentrale Informationen zum Abruf für alle anderen Teilnehmer bereitstellen, wenn sie als Informationsanbieter zugelassen ist). Die Information wird in ihrer Gesamtheit auf den Bildschirmtextseiten (die Seitennummer und das "Kurzimpresum" sind vorgegeben) vom Anbieter Seite für Seite in einfacher Ausfertigung an die Bildschirmtextzentrale gesandt und dort gespeichert. Eine auf einen bestimmten postexternen Empfänger bezogene Adresse gehört nicht zu dem so eingespeicherten Informationspaket. Da jeder Anbieter über eine eigene alphanumerische Tastatur verfügt, mit der er sein Angebot selbst codieren und einspeichern kann, liegt nicht nur die "Inhaltsaufbereitung", sondern auch die "Signalproduktion" für diese e i n e einfach eingegebene Information auf der Seite eines externen Kommunikators.

Die Information lagert dann (ohne Adresse) in der Bildschirmtextzentrale, ohne daß ein weiterer Übermittlungsauftrag des Absenders durch die Post bzw. den Träger der Zentrale zu erfüllen wäre. Die eingegebene Information könnte aus der Bildschirmtextzentrale von niemandem abgerufen werden und damit keinem Empfänger zugestellt werden, wenn nicht über das Anbieterverzeichnis und/oder über den Suchbaum (der vom Träger der Bildschirmtextzentrale eingegeben wurde) den Benutzern Wege zum Abruf von Infor-

mationen verschiedenster Anbieter vorgezeichnet wären. Erst wenn ein anderer Bildschirmtextteilnehmer als Benutzer Interesse für das im Suchbaum vermerkte Informationsangebot gewinnt oder sich allgemein für Informationen eines bestimmten Anbieters interessiert, kann spezifisch und/oder der differenzierten Feinstruktur des Suchbaumes folgend durch den Abrufauftrag des Informations e m p f ä n g e r s diesem der Nachrichteninhalt übersandt werden. Dieser Vorgang wäre nach dem Phasenmodell der Distributionsphase zuzurechnen.

Bei den herkömmlichen Medien, bei Presse und Rundfunk liegen aber beim Eintritt in die Distributionsphase bereits so viele fertig produzierte Signalträger vor, wie später verteilt werden sollen. Bei Presseerzeugnissen sind es die einzelnen Druckerzeugnisse (Zeitungen, Broschüren, Bücher etc.), beim Rundfunk bedarf es keiner Vervielfältigung, weil die Natur der elektromagnetischen Schwingung es ermöglicht, daß in beliebigem Umfang innerhalb des Strahlungsbereichs auf die Information zugegriffen werden kann. Die Signalproduktion fällt hierbei mit der "Vervielfältigung" zusammen. Bei Presseerzeugnissen ist zusätzlich zu der primären Signalproduktion (dem Klischee) eine sekundäre Phase der Produktion erforderlich , nämlich die Vervielfältigung.

Da bei Bildschirmtext die Information in einfacher Ausfertigung auf Dauer in der Zentrale "ruht", sie also nicht über einen Sender ständig ausgestrahlt wird, bedarf es auch hier ähnlich wie bei Presseerzeugnissen eines "Vervielfältigungsvorganges". Jeder Empfänger,

der eine Information aus dem Speicher der Zentrale abruft, erhält nicht das "Original", sondern bildlich gesprochen nur eine elektronische Nachrichtenkopie, die speziell für ihn "auftragsgemäß" angefertigt wurde. Dies ist eine zwingende Bedingung der Funktion, da nur auf diese Weise der vielfältige Zugriff zu unterschiedlichen Zeiten von verschiedenen Empfängern auf die gleiche Information möglich ist¹⁾. Dieser Vorgang wäre nach dem Phasenmodell im Bereich der Signalproduktion anzusiedeln.

Der externe Kommunikator hat währenddessen, anders als im Phasenmodell, solange er die Information in der Zentrale beläßt, keinen Einfluß auf die Häufigkeit der hergestellten Kopien, d.h. auf die Häufigkeit der Benutzung seines Informationsangebotes. Hierüber entscheiden vielmehr die anderen Benutzer. Denn der Zweck des Systems besteht darin, daß jeder beliebige Benutzer jederzeit und auch ohne Kenntnis des Informationsanbieters auf dessen Angebot Zugriff nehmen kann²⁾.

Dies macht folgendes deutlich: während bei herkömmlichen Medien der Multiplikationseffekt, d.h. die Signalproduktion, materiell vollständig in der Einflußsphäre des Kommunikators liegt, befindet er sich bei Bildschirmtext auf der Seite des Trägers der Zentrale und des potentiellen

1) s. auch unten 6.1

2) Es entsteht kein Rechtsverhältnis zwischen dem Benutzer und dem Informationsanbieter, weil die Voraussetzungen dafür, nämlich eine Willenserklärung nebst Erklärungsbewußtsein und Erklärungszugang, fehlen, vgl. Micklitz, "Verbraucherschutz und Bildschirmtext", in NJW 1982, S. 263 ff

Empfängers. Während beim Rundfunk schon die radiale Aus-
sendung des Signals unmittelbar vervielfältigend wirkt,
erfordert die Vervielfältigung in der Bildschirmtext-
zentrale eine hochentwickelte Datenverarbeitungstechnik,
die jeweils ein originalgetreues Exemplar der einge-
speicherten Information reproduziert und für den abruf-
enden Empfänger an das Fernsprechnetz abgibt. Dies ist
ein Vorgang echter Signalproduktion, der jedoch gegen-
über den Verhältnissen im Pressebereich umgekehrt ist:
nicht der Kommunikator oder ein von ihm beauftragter
Dritter besorgt die Vervielfältigung (z.B. durch die
eigene oder eine beauftragte Druckerei), sondern der
"Empfänger" der Nachricht gibt durch sein Abrufkomman-
do den "Auftrag" an die Zentrale, die Nachrichtenkopie
für ihn herzustellen und ihm zu übermitteln. Mit Hilfe
der Bildschirmtextzentrale ist der Empfänger zugleich
auch der konkrete Absender, denn erst durch sein Komman-
do wird die Information übersendungsfähig mit einer
"Empfängeradresse" versehen.

Der Ablauf der Kommunikation zeigt, daß diese Funktion
nicht ohne weiteres im Distributionsbereich angesiedelt
werden kann, sondern vielmehr eine Sonderstellung ein-
nimmt, weil der zentrale Rechner Funktionen ausüben soll,
die bei herkömmlichen Medien in die Empfängersphäre bzw.
in die Sphäre des Kommunikators gehören.

Gegen die Annahme, daß die Bildschirmtextzentrale ange-
sichts der völligen inhaltlichen Identität der jeweils
übermittelten Textseiten hierbei nur Übermittlungsfunk-
tionen im posttypischen Sinne übernimmt, sprechen fol-
gende Gesichtspunkte:

1. Es liegt a priori keine empfängerbezogene Nachricht vor. Somit fehlt es an der notwendigsten Bedingung eines verfassungsrechtlich zulässigen Postbenutzungsverhältnisses.
2. Die Zentrale übernimmt im vollen Umfang die Signalproduktion.
3. Es bedarf der autonomen Initiative eines anderen Teilnehmers als potentieller Empfänger, damit überhaupt eine Übermittlung zustandekommt.

Stellt man nur auf die Inhalte und auf das (formale) Impressum ab, wirken die angebotenen Informationen über das technische Instrument der Bildschirmtextzentrale natürlich direkt vom inhaltlich verantwortlichen Absender auf das kommunikative Bewußtsein des Empfängers. Dies ist ein sozialpsychologischer Vorgang, dessen verfassungsrechtliche Relevanz vor allem im Bereich der Grundrechte liegt. Ein Kommunikationsverhältnis im Sinne eines Postbenutzungsverhältnisses muß jedoch ohne Rücksicht auf die transportierten Inhalte definiert werden. Auf die Kommunikationsinhalte und insbesondere darauf, von wem diese Kommunikationsinhalte stammen, kommt es zur konkreten Bestimmung eines Postbenutzungsverhältnisses nicht an¹⁾. Ein verfassungsrechtlich zulässiges Postbenutzungsverhältnis ist, wie oben ausgeführt,²⁾ immer nur ein konkretes, gegenstandsbezogenes Rechtsverhältnis mit dem Inhalt, die empfängerbezogene Transportanweisung, die mit dem Gegenstand verbunden ist, zu vollziehen. Der transportierte Gegenstand befindet sich nur vorübergehend und nur für Transportzwecke im Besitz der Post.

1) Vg. BVerfG, NJW 1977, S. 162

2) s. S. 132 #

Das Verhältnis zwischen Anbieter und Bildschirmtextzentrale ist dementsgegen dadurch gekennzeichnet, daß der Anbieter die d a u e r h a f t e Speicherung der Information zum Zwecke der Vervielfältigung und der Überlassung an einen unbestimmten Personenkreis beabsichtigt. Wirklicher Zweck der Übergabe der Nachricht an die Bildschirmtextzentrale ist also nicht die "reine" Übermittlung, sondern die dauerhafte Speicherung im Sinne einer Bereitstellung zum vielfachen Abruf. Ob die eingespeicherte Information jemals abgerufen wird, liegt nicht im Einflußbereich des Anbieters. Er kann nicht darauf einwirken, daß die Nachricht von der Bildschirmtextzentrale an einen anderen Teilnehmer übersandt bzw. von diesem abgerufen wird. Er kann vielmehr nur darauf "hoffen", daß sein Informationsangebot nicht in Vergessenheit gerät.

Ist die Nachricht eingespeichert und hat ein anderer Teilnehmer (als Benutzer) sich entschieden, dieselbe abzurufen, so kommuniziert dieser zunächst nur mit der Bildschirmtextzentrale. Er hat als Bildschirmtextbenutzer gewissermaßen einen "Anspruch" auf programmgemäße "Datenverarbeitung", d.h. hier auf Überlassung der angebotenen und von ihm angeforderten Informationsseiten.

Beim Abrufdienst von Informationsinhalten, die der "Massenkommunikation" (bzw. der Allgemeinkommunikation) angehören, liegt somit kein Benutzungsverhältnis zwischen dem Informationsanbieter und der Post mit dem Inhalt vor, daß die vom Informationsanbieter abgefaßte Nachricht an

einen vorweg bestimmten Empfänger übermittelt werden soll. Es liegt vielmehr auf der einen Seite ein Rechtsverhältnis zwischen dem Informationsanbieter und dem Träger der Bildschirmtextzentrale vor, welches u.a. die Pflicht zum Inhalt hat, eine eingegebene Nachricht auf Dauer zu speichern und für jeden anderen im Rahmen des Systems zugänglich zu machen. Auf der anderen Seite besteht auch ein Rechtsverhältnis zwischen dem Träger der Bildschirmtextzentrale und dem anderen Teilnehmer (als Benutzer), welches u.a. die Pflicht zum Inhalt hat, jede für die Allgemeinheit eingespeicherte Information auf Abruf für den Benutzer zu "kopieren" und über das Fernsprechnetz zu übermitteln.

Da die Bildschirmtextzentrale als Datenverarbeitungsanlage in dieser bestimmungsmäßigen Funktion von Anbietern und Benutzern direkt über die Fernsprechleitung bedient werden kann, ohne daß diese den Verarbeitungsprozeß technisch steuern können¹⁾, handelt es sich um einen typischen Fall der Datenfernverarbeitung für die Informationsanbieter und die Benutzer, d.h. für Dritte. Beide Teilnehmer stehen in einem eigenen Benutzungsverhältnis zum Träger der Bildschirmtextzentrale, in dem gegenseitige Rechte und Pflichten geregelt sein müssen. Als Gegenstand solcher rechtlichen Regelungen kommt in Betracht, daß für bestimmte Speicherungs- oder Benutzungsvorgänge Gebühren in bestimmter Höhe an den Träger zu zahlen sind, oder daß die Entgelte für kostenpflichtige Anbieterinformationen an den Träger zu zahlen sind bzw. umgekehrt, daß der Trä-

1) Mit Ausnahme des einzugebenden Dialog-Kommandos

ger die auf diese Weise einem Informationsanbieter zufallende Vergütung einzieht und dem Anbieter gutschreibt¹⁾. Zusätzlich wird jedem Teilnehmer, sei es als Anbieter oder Benutzer, die für jeden Abruf bei der Bildschirmtextzentrale fällig werdende Fernsprechgebühr in Rechnung gestellt, als würde es sich beim Träger um einen selbständigen Fernsprechteilnehmer handeln.

Es ist ausgeschlossen, daß bei dieser Benutzungsform zwischen Anbietern und Benutzern Rechtsverhältnisse zustandekommen²⁾. Deshalb unterhält der Träger mit der Bildschirmtextzentrale eine Datenbank, die gewissermaßen Informationen "vermakelt"³⁾. In diesen Funktionen kann die Bildschirmtextzentrale nicht von der Post betrieben werden, da sie nicht zur Erfüllung eines konkreten Beförderungsauftrages tätig würde.

3.2 Individualkommunikation ("Information für Einzelne")

Individualkommunikative Vorgänge lassen sich ähnlich wie die massenkommunikativen in Phasen zergliedern. Die für Massenkommunikationssysteme typische Phase der Inhaltseraufbereitung⁴⁾ ist allerdings nur ein intrapersonaler Vorgang, der von natürlichen und juristischen Personen als interner Willensbildungsprozeß geleistet werden kann. Liegt als Ergebnis solcher Prozesse ein mitteilungsfähiger

1) Vgl. dazu die Grundsätze zum Datenschutz in den neuen Medien der 7. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder, in: Jahresbericht des Berliner Datenschutzbeauftragten 1981, vom 29. Dezember 1981 und 1980

2) weil nämlich dabei keine Willenserklärungen "zugehen"

3) Der Berliner Datenschutzbeauftragte, in: Datenschutz und Datensicherung 1980, Nr. 2, S. 95

4) Vgl. hierzu Jarass, "Die Freiheit der Massenmedien", S. 189 ff

gedanklicher Inhalt vor, der einer anderen Person mitgeteilt werden soll, muß er auf einen transportfähigen Informationsträger aufgebracht werden - bei Bildschirmtext also auf elektronisch codierte Schwingungen, die in der Bildschirmtextzentrale eingespeichert werden. Diesen Phasen entspricht bei massenkommunikativen Vorgängen die Inhaltsaufbereitung und die Signalproduktion, jedoch mit dem Unterschied, daß bei der Individualkommunikation eine Vervielfältigung nur für einen bestimmten Personenkreis stattfinden soll.

Bei der Individualkommunikation über Bildschirmtext bestimmt der Absender vermittels einer allen Teilnehmern zugeteilten Nummer den Empfänger. Durch Bedienung der Tastatur wird die Seite im übrigen inhaltlich ausgefüllt und dem Empfänger in der Bildschirmtextzentrale zugänglich gemacht und zum Abruf nur durch ihn bereitgestellt. Der Empfänger kann die eingegangenen Nachrichten von dort zu jedem beliebigen Zeitpunkt abrufen, sie in der Bildschirmtextzentrale auf Dauer abspeichern, um sie auch zu einem späteren Zeitpunkt wiederholt abrufen zu können¹⁾. Jeder Teilnehmer kann seine Nummer für den Empfang individueller Nachrichten sperren. Diese Sperrung wird dem potentiellen Absender mitgeteilt, wenn er eine individuelle Bildschirmtextmitteilung vorzubereiten beginnt.

Individualkommunikation liegt nicht nur vor, wenn der Absender in der oben geschilderten Art vorgeht, sondern auch, wenn aus einem Informationsdialog heraus dem Benutzer der

1) Vgl. Bildschirmtext Suchbaum unter dem Stichwort "Neuer Mitteilungsdienst", Bildschirmtextdienst, S. 1131 vom 10. Februar 1982

Abruf einer Seite ermöglicht wird, die der Benutzer dann an den Anbieter "absenden" kann (z.B. die Bestellseite): hier braucht der Benutzer nach dem Ausfüllen nur noch das Kommando "absenden" zu erteilen. Die Seite wird dann, mit seinem Namen automatisch versehen, dem Informationsanbieter zugänglich gemacht.

An dieser Stelle findet eine unmittelbare Verknüpfung von "Massenkommunikation" und "Individualkommunikation" statt. Sie kann im Anschluß an z.B. die Werbeserie eines Wirtschaftsunternehmens letztlich auch zu einer Warenbestellung etc. führen. Der Anbieter kann die an ihn übersandte Bestellseite in der Bildschirmtextzentrale "aufbewahren". Ob und zu welchem Zeitpunkt z.B. ein Kaufvertrag oder ein sonstiges Rechtsverhältnis über Bildschirmtext zustandekommen kann, ist noch klärungsbedürftig. Diese Frage bedarf hier allerdings keiner weiteren Erörterung¹⁾.

Bis zur Kenntnisnahme der abgesandten Information durch den vorausbestimmten Empfänger erfüllt der individuelle Kommunikationsvorgang scheinbar alle Voraussetzungen eines Postbenutzungsverhältnisses im obenbezeichneten Sinne: der Absender bestimmt den Kommunikationsinhalt und vor allem den Empfänger der Sendung und gestattet per Knopfdruck der Bildschirmtextzentrale, die Nachricht ihrerseits ähnlich wie postlagernde Briefe etc. für den Empfänger zum Abruf bereitzuhalten.

1) Vgl. dazu Brinkmann, "Zivilrechtliche Probleme beim Abruf entgeltlicher Informationen und Leistungen sowie bei Bestellungen über Bildschirmtext", in: BB 1981, S. 1183; Micklitz, "Verbraucherschutz und Bildschirmtext", in: NJW 1982, S. 263 ff

Ähnlich verläuft der Informationsdienst für einen "beschränkten Teilnehmerkreis", der deshalb auch als Individualkommunikationsvorgang angesehen werden muß. Allerdings wird die Information von vornherein auf Dauer für den Teilnehmerkreis eingespeichert. Ob die Nachricht jemals abgerufen wird, steht außerhalb der Einflußsphäre der jeweiligen Absender.

Aber Individualkommunikation zwischen bestimmten Teilnehmern im Sinne eines zulässigen Postbenutzungsverhältnisses setzt voraus, daß die Nachricht im Zeitpunkt der Übergabe an den Empfänger den Besitz der Post verläßt, also unverzüglich im Speicher der Post gelöscht wird, so daß keine Kopie in der Bildschirmtextzentrale zurückbleibt, denn Transportfunktionen müssen auch besitzrechtlich nachvollziehbar sein. Eine hierauf reduzierte Individualkommunikation wäre zwar eine zulässige Vermittlung im Dienste eines Transportverhältnisses und damit im Sinne eines Postbenutzungsverhältnisses, gegen die keine verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen. Schon jetzt zeichnet sich aber ab, daß dieser Vermittlungsdienst gekoppelt bleiben wird an die weiterreichende Möglichkeit, empfangene Nachrichten auf Dauer in der Zentrale einzuspeichern.

Jeder Teilnehmer soll die Möglichkeit erhalten, eingegangene fremde Nachrichten zu speichern und auch selbst Textinhalte zu formulieren und zum eigenen späteren Gebrauch in der Zentrale zu speichern. Man könnte versucht sein, dieses "persönliche Notizbuch"¹⁾ als eine Nachricht

1) Deutsche Bundespost, "Bildschirmtext", S. 17

des Teilnehmers an sich selbst zu interpretieren und damit zu rechtfertigen, daß jeder das Recht hat, Gegenstände an sich selbst zu adressieren und zur Post zu geben. Auch postlagernde Sendungen kann jeder an sich selbst adressieren und beim angegebenen Postamt abholen. Diese Argumentation verkennt jedoch den wirklichen Sinn des "persönlichen Notizbuches": das "persönliche Notizbuch" ist Datenspeicherung im eigentlichen Sinne, die in dieser Funktion mit Transportfunktionen nichts mehr gemein hat. Die Bezeichnung "persönliches Notizbuch" kennzeichnet dies sehr plastisch. Die Datenspeicherung dient der wiederholten Zugriffsmöglichkeit des Teilnehmers auf seine eingegebenen Informationen und die Zentrale hat dabei die Funktion einer Datenbank. Auch bei dieser "Einzelinformation an sich selbst" wird mit jedem Abruf eine elektronische Nachrichtenkopie hergestellt, die dem Empfänger/Absender zugesandt wird, damit das eingespeicherte "Original" in der Bildschirmtextzentrale verbleiben kann. Ein zulässiges Postbenutzungsverhältnis kann mit diesen Funktionen nicht entstehen.

4. Die Kommunikationsstruktur im Bildschirmtextsystem

4.1 Kommunikation mit der Bildschirmtextzentrale und zwischen den Teilnehmern

Während die "Massenkommunikation" ("Information für Mehrere") die rechtlichen Voraussetzungen eines zulässigen Postbenutzungsverhältnisses nicht erfüllt, weil die für

Postbenutzungsverhältnisse typische Kommunikationsstruktur im Verhalten der Beteiligten (Anbieter, Bildschirmtextzentrale, Benutzer) nicht gegeben ist, erweckt der Ablauf der "Individualkommunikation" in einigen Teilen den Anschein als handle es sich um eine typische Postfunktion. Zu den Bedenken, die wegen der hier stattfindenden dauerhaften Speicherung der übermittelten Informationen bestehen, kommen noch folgende Bedenken hinzu: eine Übermittlung im r ä u m l i c h e n Sinne findet nämlich zunächst nur zwischen der Datenstation des Absenders und der Bildschirmtextzentrale statt. Dies ist ein Übermittlungsvorgang, bei dem schon die Bildschirmtextzentrale die Rolle eines Empfängers einnimmt. Während im Fernsprechverkehr von der Post eine direkte Leitung zum anderen Fernsprechteilnehmer hergestellt wird oder bei Telegrammen der durch Fernsprecher oder durch Formular aufgegebene Text auch räumlich von der Post transportiert wird und unter Umständen manuell ausgeliefert wird, die Post also "zu dem Empfänger hingeht", um die Übergabe des Gegenstandes anzubieten, kann bei Bildschirmtext der Empfänger erst dann die Nachricht empfangen, wenn er seinerseits ein Kommunikationsverhältnis zur Bildschirmtextzentrale hergestellt hat, durch welches ihm eigentlich erst der Zugang zu den vom "Absender" abgegebenen Nachrichten eröffnet wird. Wesentlichstes Unterscheidungskriterium zum Postbenutzungsverhältnis ist dabei, daß der Empfänger eine fremd- oder selbstverfaßte Nachricht "für sich" abruft, also per Datenfernverarbeitung der "Absender" einer an sich selbst gerichteten Nachricht wird, während die Bildschirmtextzentrale weder einen räumlichen

Transport durchführt noch eine "Leitungsvermittlung" schaltet, sondern vielmehr nur den Zugang zu ihren jeweiligen Speichereinheiten eröffnet, die elektronische Kopie herstellt und an das Fernsprechnetz abgibt. In einem nur innerorganisatorischen Prozeß wird die Nachricht "vermittelt". Jeder Teilnehmer des Bildschirmtextsystems hat einen "Anspruch" darauf, daß die Bildschirmtextzentrale die dazu konzeptionell vorgesehenen und von ihm veranlaßten Datenfernverarbeitungsschritte durchführt. Die "Nichtausführung" der Steuerkommandos, die zu einer "Nichtvermittlung" abgerufener Informationen führen könnte, wäre eine Verletzung der sich aus dem Benutzungsverhältnis ergebenden Hauptpflichten gegenüber dem Teilnehmer. Ein räumliches Transportverhältnis liegt daher sowohl zwischen dem Informationsanbieter und der Bildschirmtextzentrale vor wie auch später zwischen dem Benutzer und der Bildschirmtextzentrale. Im internen Bereich der Bildschirmtextzentrale selbst findet ein räumlicher Transport nicht statt.

Es ist also zwischen dem Transportbereich der Bundespost (auf dem Fernsprechnetz etc.) zu unterscheiden und zwischen den Teilnehmern (als Anbieter und Benutzer) und der Bildschirmtextzentrale. Als eine von einem Träger angebotene technische Einrichtung leistet die Zentrale vor allem die Datenfernverarbeitung für die angeschlossenen Teilnehmer. Kommunikationspartner des von der Post bewirkten Informationstransportes sind somit der Teilnehmer (als Benutzer und Anbieter) einerseits und der Träger der Bildschirmtextzentrale andererseits.

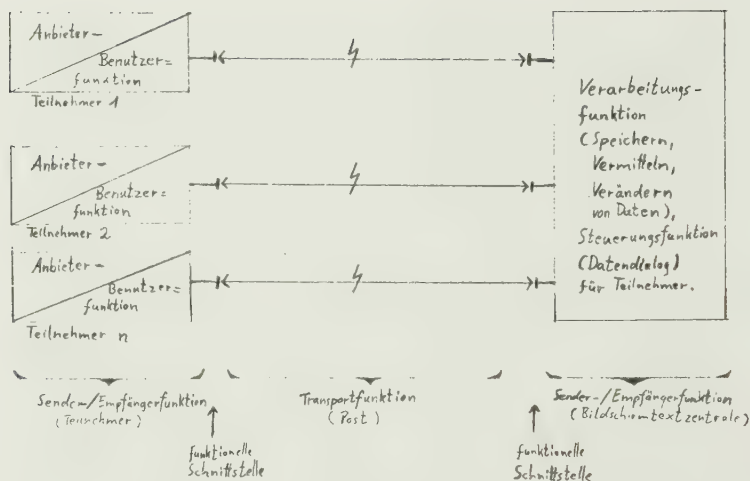


Bild: Kommunikationsstruktur bei Bildschirmtext

4.2 Die Kommunikationsstruktur und die Datenschutzgesetze

In Anbieter-Informationsprogrammen können personenbezogene Daten enthalten sein. Es kommt deshalb eine Anwendung der Datenschutzgesetze in Betracht, falls diese Daten in Dateien gespeichert werden¹⁾. Wenn unter diesen Bedingungen auf die von der Bildschirmtextzentrale ge-

1) Vgl. zur Anwendbarkeit der Datenschutzgesetze v. Petersdorff, "Das Kompetenzproblem und die datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit bei Bildschirmtext", in: Datenschutz und Datensicherheit, Nr. 2, 1981, S. 83 (= Analysen und Prognosen, Heft 74, 1981, S. 24)

leistete Datenfernverarbeitung die Datenschutzgesetze Anwendung finden können, muß dem möglichen Einwand begegnet werden, die Kommunikationsstruktur stelle sich unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten anders als oben beschrieben dar.

Die Datenschutzgesetze enthalten Begriffe und rechtliche Konstruktionen, die den Vorstellungen einer räumlichen Trennung und von an Rechtssubjekten anknüpfenden Rechtsverhältnissen zuwiderlaufen, denn sie stellen zum Teil nicht nur auf Personen, sondern auf "Stellen" ab¹⁾.

Eine datenschutzrechtlich relevante "Datenübermittlung" kann unter Umständen schon dann vorliegen, wenn die Übermittlung nicht von Person zu Person, sondern von einer "speichernden Stelle" an "Dritte" vorgenommen wurde, ohne daß dabei die Rechtssphäre der juristischen Person (z.B. Kommune oder Land) verlassen wurde²⁾. Andererseits vernachlässigen es die Datenschutzgesetze, daß eine tatsächliche (d.h. räumliche) Datenübertragung an eine andere Person vorliegt, wenn die übermittelnde Stelle weiterhin die datenschutzrechtliche Verantwortung im Sinne des Gesetzes tragen muß, so z.B. bei der Datenverarbeitung im Auftrag³⁾. Siebürden dem Auftraggeber die datenschutzrechtliche Verantwortung auf, indem sie ihn im Wege einer gesetzlichen Fiktion zur speichernden Stelle erklären, wenn er aufgrund des Auftrags rechtlich noch als "Herr der Daten" angesehen werden muß⁴⁾.

1) Dammann, in: Simitis, § 2 BDSG, Rdnr. 142 zum "aufgabenbezogenen Stellenbegriff"; Ordemann/Schomerus, § 2 BDSG, Anm. 3.1

2) Dammann aaO, Rdnr. 154 ff

3) Ordemann/Schomerus aaO, Anm. 3.2; Dammann aaO, Rdnr. 166

4) Ordemann/Schomerus aaO, Anm. 3.1; vgl. Dammann aaO, § 8 BDSG, Rdnr. 9 ff

Bei dem Bildschirmtextbenutzungsverhältnis entstehen zwischen den Teilnehmern und dem Träger der Zentrale Rechtsverhältnisse, die mit dem "Auftragsverhältnis" im Sinne des Datenschutzrechts weitgehende Ähnlichkeiten aufweisen können. Daraus könnte der Schluß gezogen werden, daß nicht der Träger der Bildschirmtextzentrale Verarbeiter der dort gespeicherten Daten ist, sondern der "Anbieter", der über den Bestand und die Löschung der Daten entscheidet.

Diese Betrachtungsweise ist jedoch unrichtig. Denn die Datenschutzgesetze sind Ordnungsrecht. Deren Begriffsbildung trägt einem besonderen Schutzbedürfnis der menschlichen Persönlichkeit Rechnung¹⁾, hat jedoch keine rechtsgestaltende Wirkung auf Rechtsverhältnisse. Die Begriffe des Ordnungsrechts sind lediglich Anknüpfungspunkte für die jeweiligen ordnungsrechtlichen Maßnahmen bzw. für die dort geltenden Verantwortlichkeiten und Pflichten.

Auch rechtssystematische Erwägungen führen dazu, daß rechtsgestaltende Auswirkungen auf die Bildschirmtextbenutzungsverhältnisse in dieser Art von den Datenschutzgesetzen nicht ausgehen können. Denn letztlich würde dabei durch ein einfaches Gesetz auf den verfassungsrechtlich bestimmten Verwaltungsbereich der Post eingewirkt werden. Das Prinzip des Vorrangs der Verfassung verbietet es jedoch, daß durch gesetzliche Regelungen, also durch rangniedrigeres Recht das ranghöhere der Verfassung "umge-

1) Reh, in: Simitis, BDSG, Kommentar, § 1 BDSG, Rdnr. 2 (Vorbemerkung in Ordemann/Schomerus, BDSG, Kommentar, § 1 BDSG Anm. 1; Gallwas, in: Gallwas, BDSG, Kommentar, § 1 Rdnr. 4

staltet" wird. Die Zulässigkeit von staatlich ausgeübten Funktionen ist vielmehr in tatsächlicher Hinsicht konkret zu fassen und dann am Normgehalt der einschlägigen Verfassungsbestimmungen zu überprüfen.

Auch aus datenschutzrechtlicher Hinsicht ist es zweifelhaft, ob der Anbieter von Informationsprogrammen "Herr der Daten" in dem verantwortlichen Sinne bleibt, wenn die personenbezogenen Daten in der Bildschirmtextzentrale eingespeichert sind. Dagegen spricht immerhin, daß der Herr des Verarbeitungsprozesses der Träger der Bildschirmtextzentrale ist, denn der Anbieter hat während der Speicherung keine Kenntnis davon, wie und für wen die von ihm eingegebenen Daten verarbeitet werden, d.h. wer, wann und zu welchem Zweck die gespeicherten Informationen abrufen. Es muß davon ausgegangen werden, daß die Bildschirmtextzentrale neben dem Anbieter die Verantwortlichkeit einer speichernden Stelle hat und somit eine doppelte Schutzwirkung besteht.

Eine andere Zurechenbarkeit der von der Bildschirmtextzentrale geleisteten Datenverarbeitung, die sich auf die Kommunikationsstruktur der Beteiligten auswirken könnte, ergibt sich folglich aus den unter Umständen anzuwendenden Datenschutzgesetzen nicht. Auch praktische Schlußfolgerungen nötigen zu dieser Betrachtungsweise: es wäre untragbar, wenn die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Datenfernverarbeitung für Dritte durch die Post bei personenbezogenen Daten anders zu behandeln wäre als die von nicht-personenbezogenen Daten. Eine saubere Trennung solcher Daten läßt sich mitunter gar nicht vollziehen.

4.3 Die Vermittlung zu externen Rechnern

Über die Bildschirmtextzentrale kann ein Teilnehmer nach mehreren Dialogschritten auch "Zutritt" zu externen Rechnern bekommen. Dies können Rechner mit Informationsangeboten im weitesten Sinne sein. Kommunikation kann dort auch im Sinne einer "Massenkommunikation" und "Individualkommunikation" stattfinden. Die Kommunikation verläuft dabei im Prinzip ähnlich wie in der Bildschirmtextzentrale.

Zur Verdeutlichung der Individualkommunikation in externen Rechnern sei auf die Einrichtung eines Bildschirmtext-Bankkontos verwiesen: der Teilnehmer kann von seiner Datenstation aus über die Bildschirmtextzentrale auf sein im externen Rechner der Bank geführtes Bankkonto einwirken und dort unmittelbar Überweisungsaufträge erteilen und den Kontostand überprüfen.

Man könnte die Auffassung vertreten, daß diese Vermittlung zwischen einer Teilnehmerstation und einem externen Rechner eine typische fernmeldetechnische Angelegenheit sei.

Unbestritten sind die Verbindungsleitungen von der Teilnehmerstation zur Bildschirmtextzentrale und von der Bildschirmtextzentrale zum externen Rechner Bestandteil des Fernmeldenetzes. Hier findet eine Informationsübermittlung im räumlichen Sinne statt. Die Bildschirmtext-

zentrale nimmt die Rolle des "Vermittlers" ein. Diese Funktion ist der im automatischen oder handvermittelten Fernsprechdienst üblichen Leitungsvermittlung sehr ähnlich. Man könnte die Bildschirmtextzentrale insofern als Vermittlungszentrale mit Postfunktionen zu externen Rechnern ansehen.

Denkbar wäre jedoch, daß entgegen dieser Ansicht die Bildschirmtextzentrale auch hierbei als selbständiger Kommunikationspartner *b e i d e r* Teilnehmer fungiert und somit außerhalb des Transportbereichs der Post steht. Für diese Annahme spricht, daß die Postfunktion durch den *T r a n s p o r t* von Gegenständen in einem Raum - Zeit - Verhältnis gekennzeichnet ist. Innerhalb der Bildschirmtextzentrale selbst findet jedoch kein Transport statt. Die "Vermittlung" von Nachrichten ist für sich genommen nicht zugleich eine räumliche Transportleistung¹⁾.

Eine bloße "Vermittlung" von Informationen, ohne daß ein raum-zeitlicher Transport vorliegt, kommt in allen gesellschaftlichen Bereichen außerhalb und innerhalb der Post in verschiedensten Erscheinungsformen vor und hat teilweise nur gesellschaftliche, teilweise rechtliche Relevanz. Von rechtlich relevanter Bedeutung ist z.B. die Informationsvermittlung eines Maklers, eines Geschäftsbesorgungsbeauftragten, eines Kommissionärs; von mehr gesellschaftlicher Bedeutung ist die Informationsvermittlung über Zeitungsannoncen, die anonym (durch Chiffre) oder personenbezogen bewerkstelligt werden kann.

1) Soweit vor oder nach der Vermittlung, also zwischen der Zentrale und den Teilnehmern Nachrichten zur bzw. von der Bildschirmtextzentrale transportiert werden, ist die Zuständigkeit der Post gegeben

Informations v e r mittlung darf daher nicht mit Nachrichten ü b e r mittlung gleichgesetzt werden. Die Übermittlung kann zwar auch zugleich eine Vermittlung sein, die Vermittlung muß jedoch nie zugleich Übermittlung sein. Der Begriff Vermitteln hat einen abstrakteren Inhalt als der Begriff Übermitteln. Letzterer bezeichnet durch die Vorsilbe "Über..." nur den räumlichen Vorgang, während die Vorsilbe "Ver..." auch eine nicht-räumliche Form des "mitteln" umfaßt. In § 2 Abs. 1 PostG ist der "Transport- und Übermittlungseffekt" in seiner konkreten räumlichen Bedeutung durch die Bezeichnung "Beförderung... von Person zu Person" zutreffend zum Ausdruck gekommen. Daß die Post auch in allen anderen Formen gesellschaftlicher Nachrichten v e r mittlung tätig werden soll, ist in keiner Weise, auch nicht im Fernmeldeanlagengesetz, zum Ausdruck gekommen und praktisch auch nicht möglich.

Selbst bei herkömmlichen Fernverarbeitungssystemen, bei denen Datenverarbeitungsanlagen teilweise Informationsvermittlung leisten, hat die Post nicht das alleinige Recht der Informations v e r mittlung in Anspruch genommen. So heißt es in § 6 Abs. 6 DirRufVO zu den privaten Endeinrichtungen:

"Endeinrichtungen nach § 4 Abs. 1 Nr. 1 und 2 dürfen nicht ausschließlich oder überwiegend dem Zweck dienen, digitale Nachrichten für andere Personen oder zwischen anderen Teilnehmern zu vermitteln."

In dieser Regelung ist "e contrario" die Feststellung enthalten, daß Datenverarbeitungsanlagen im postexternen

Bereich auch Informationsvermittlung betreiben dürfen. Gleichzeitig ist eine Begrenzung der Vermittlungstätigkeit aufgezeigt: Private Anlagen dürfen keine ausschließliche oder überwiegende Informationsvermittlung für andere Personen oder zwischen anderen Teilnehmern betreiben. Die Zulässigkeit dieser Einschränkung war zwar umstritten, das Bundesverfassungsgericht hat sie jedoch als verfassungsmäßig bestätigt¹⁾.

Wesentlicher Grund dafür war nur, daß das Gebührenaufkommen aus der Überlassung von Direktrufverbindungen durch Zwischenschaltung privater Übertragungszentralen geschmälert werden könnte, nicht jedoch die Überlegung, daß Informationsvermittlung verfassungsrechtlich eine Domäne der Post sei. Das Gericht ging davon aus, daß eine verkehrsabhängige Gebührenerfassung für den Nachrichtentransport auf den Direktrufleitungen nicht möglich sei, und daß daher ein sachlich billigenwertes Interesse der Post an dem (überwiegenden) Vermittlungsverbot bestehe: denn die Zulassung der Datenvermittlung durch Private würde darauf hinauslaufen, daß ein Teil des der Bundespost zustehenden Gebührenaufkommens privaten Dritten zufließen würde. Die Absicht, dies durch § 6 Abs. 6 zu unterbinden, ist nach Ansicht des Gerichts durch vernünftige Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt²⁾. In den Entscheidungsgründen wurde die Zulässigkeit des Betreibens von Anlagen zur Informationsvermittlung nicht als ein Problem des kompetentiellen Verfassungsrechts angesehen, sondern als Problem der Art. 12 und 14 GG und ob der Staat überhaupt befugt ist, Informationsvermittlung zu leisten.

1) BVerfGE 46, 120 = NJW 1978, S. 313 ff

2) BVerfGE 99, 200

Die Bildschirmtextzentrale kann folglich nicht wegen der Vermittlung der Kommunikation zu externen Rechnern als Fernmeldeanlage angesehen werden. Datenverarbeitungsanlagen können vielmehr erst dann funktionell als Fernmeldeanlage in Betracht kommen, wenn sie ausschließlich zum Zwecke des Transports Kommunikation vermitteln. Eine Datenverarbeitungsanlage, die mehr als diese Funktion leistet, darf im Gegenteil schon deswegen nicht als Fernmeldeanlage angesehen werden, da die Post eben nur Anlagen "zum Zweck des Transports" betreiben darf und nicht solche, die darüber hinaus Leistungen erbringen, die in keinem Sachzusammenhang zum Fernmeldewesen stehen.

Fernmeldeanlagen dürfen nur Transportfunktionen ausüben. Aus diesem Grunde könnte die Bildschirmtextzentrale nur dann dem Postbereich zugerechnet werden, wenn sie keine weiteren Funktionen neben der Leitungsvermittlung ausüben würde.

Nach der jetzigen Konzeption tritt die Bildschirmtextzentrale jedoch wie ein "selbständiger" Kommunikationspartner mit den Teilnehmern in Verbindung und leistet für sie Datenfernverarbeitung (einschließlich der Leitungsvermittlung) im weitesten Sinne. Sie übernimmt Speicherfunktionen für persönliche und allgemeine Zwecke und kann durch den Verarbeitungsprozeß in sich rechtliche Verhältnisse zumindest anbahnen. Der Zugang zu externen Rechnern ist ausschließlich nur über sie möglich und eingebunden in ein Kommunikationsfeld mit fließenden Grenzen: die Bildschirmtextzentrale bietet als Kommunikationspartner

eigene Informationen an (z. B. den Suchbaum, die Begrüßungsseite mit den zugehörigen Steuerkommandos), so daß die Post diese Tätigkeiten der Bildschirmtextzentrale nicht ausüben darf.

Ein isolierter Leitungs-Vermittlungsdienst zu externen Rechnern ist ohne den gleichzeitigen Betrieb der Bildschirmtextzentrale nicht praktikabel. Der Sinn des Systems besteht gerade in der Verbindung der Vermittlungsfunktion mit den anderen Diensten.

G. Zuständigkeit der Post kraft Sachzusammenhangs

Läßt sich die Bildschirmtextzentrale also nicht mit all ihren geplanten Funktionen dem normativ definierten Sachbereich des Post- und Fernmeldewesens zuordnen, bleibt zu prüfen, ob die Post aufgrund einer Erweiterung ihres Sach- und Zuständigkeitsbereiches unter dem Gesichtspunkt des Sachzusammenhangs gleichwohl die Bildschirmtextzentrale als Fernmeldeeinrichtung betreiben darf. Auf welche Weise das Kriterium des Sachzusammenhangs in den Auslegungsprozeß eingefügt werden kann, hat das Bundesverfassungsgericht in anderem Zusammenhang demonstriert ¹⁾. Das Gericht stellt anhand der von jeher zukommenden Kompetenzen und Zielsetzungen auf die einfach gesetzliche vorverfassungsmäßige Situation ab und vermittelte mit diesen Kompetenzen und Zielsetzungen neu auftretende und zu regelnde Sachaufgaben. Fügen sich diese in das herkömmliche Bild ein, besteht mit anderen Worten ein "Sachzusammenhang", so ist eine entsprechende Zuständigkeitszuweisung legitimiert ²⁾.

Da die Bildschirmtextzentrale über das Fernsprechnetzt von den Teilnehmern "angerufen" werden kann, könnte der Sachzusammenhang damit begründet werden, daß das System technisch vom Fernmeldenetz nicht zu trennen sei und daß sich wegen der technischen Abhängigkeit der Systembestandteile auch ein Sachzusammenhang i.S. der Kompetenzvorschriften begründen lasse.

Ob diese Argumentation einer juristischen und technischen Betrachtungsweise standhalten kann, soll nachfolgend untersucht werden. Dabei ist von dem Grundmodell herkömmlicher Datenverarbeitungssysteme auszugehen, so wie sie oben dargestellt wurden, um zu prüfen, ob für die Bildschirmtextzen-

1) BVerfG 14, 197 (216) zur Umgrenzung des Aufgabenbereichs bei der Währungs- und Notenbank i.S. Art. 88

2) vgl. Badura, in: "Bonner Kommentar", Art. 73 Nr. 7 Rdn. 6, der darauf abstellt, ob ein zwangsläufiger Zusammenhang besteht.

trale besondere Kriterien einen derartigen Sachzusammenhang begründen können.

1. Das Strukturmodell von Bildschirmtext

(Beschreibung)

Die für herkömmliche Datenfernverarbeitungssysteme typische Dreiteilung in die Sektoren Datenstation - Datenübertragungsbereich - Datenverarbeitungsbereich liegt auch beim Bildschirmtextsystem vor:

Als Datenstation dient der Bildschirm des heimischen Fernsehgerätes mit den erforderlichen Zusatzeinrichtungen. Dazu gehören der Bildschirmtextadapter (Dekoder)¹⁾, der die empfangenen digitalcodierten Signale aufbereitet und wichtige Steuerungsfunktionen ausübt: Im Seitenspeicher wird die von der Bildschirmtextzentrale zuletzt empfangene Bildseite gespeichert. Ein Bildwandler wandelt diese digitalcodierte Seite in das Fernsehbild um, die dazu ca. 50 mal je Sekunde wiederholt und aus dem Seitenspeicher herausgelesen werden muß, denn die Bildschirmtextzentrale überträgt die Seite nur einmal²⁾. Die Datenstation kann für die Eingabe alphanumerischer Informationen ausgebaut werden, aber schon mit dem einfachen Fernbedienungsgerät können numerischcodierte Informationen zur Durchführung eines Dialogs mit eingegeben werden³⁾.

Als Datenübertragungseinrichtung muß für jeden Teilnehmer und auch am "anderen Ende" der Fernsprechleitung vor der Bildschirmtextzentrale ein Modem eingeschaltet werden⁴⁾. In den Modems werden die digitalcodierten Zei-

1) Deutsche Bundespost, Bildschirmtext, S. 3, 30, 34

2) aaO, S. 34

3) aaO, S. 33

4) aaO, S. 34, 37, 38

chen der Datenstationen bzw. der Bildschirmtextzentrale in Fernsprechfrequenzen umgewandelt bzw. nach der Übertragung wieder in digitale Zeichen zurückverwandelt¹⁾. Während des Dialogs mit der Zentrale steht jedem Teilnehmer eine Anschlußleitung einschließlich Modem auf Seiten der Bildschirmtextzentrale zur Verfügung²⁾. Die Anzahl der gleichzeitig zu erwartenden Anrufe bei der Zentrale muß deren Leistungsfähigkeit, sowie die Anzahl der Anschlußleitungen einschließlich der Modems bestimmen³⁾. Die typischen z.Zt. gebräuchlichen Bildschirmtextzentralen sind für zweihundert gleichzeitig eintreffende Anfragen ausgerüstet⁴⁾. Der reine Übertragungsbereich endet beim Bildschirmtextsystem somit technisch jeweils bei den Modems, wobei diese noch zum Bereich des Fernsprechnetzes zählen⁵⁾. An diesen Stellen wird auch bei herkömmlichen Fernverarbeitungssystemen die technische Schnittstelle gesetzt.

Hauptbestandteile der Bildschirmtextzentrale sind die Steuereinrichtung und der Plattenspeicher.

Die individuell geführten Teilnehmerdialoge machen eine Reihe von Steueraufgaben erforderlich. Jeder Teilnehmer wird dabei so behandelt, als ob ihm die Zentrale allein zur Verfügung stehe. Die Steuerung vollzieht sich derart schnell, daß z.B. 200 gerade verbundene Teilnehmer nacheinander ("Warteschlange") bedient werden können, ohne einen Zeitverzug zu bemerken⁶⁾. Wichtige Aufgaben der Steuereinrichtung sind z.B.:

1) Deutsche Bundespost, Bildschirmtext, S. 31

2) aaO, S. 37 f

3) aaO, S. 38

4) aaO, S. 12

5) aaO, S. 12; BVerfG, in: NJW 78, S. 313

6) aaO, S. 36

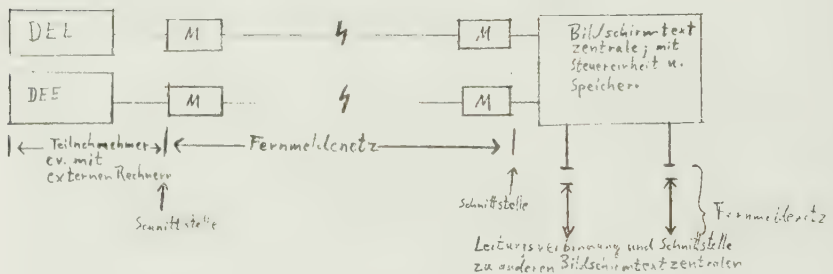
- Prüfen der Berechtigung von Teilnehmern und Informationsanbietern
- Erkennen und Ausführen der Steuerbefehle der Teilnehmer und Informationsanbieter
- Unterstützen der Teilnehmer beim programmgeführten Suchen
- Weiterleitung von Mitteilungen und aktualisierten Informationen an andere Teilnehmer oder andere Bildschirmtextzentralen oder externe Rechner
- Unterstützen der Informationsanbieter beim programmgeführten Eingeben von Informationen
- Erfassen der Nutzungsgebühren¹⁾

Die Plattenspeicher dienen zur Speicherung von Informationen, Mitteilungen und von Betriebsprogrammen. Die Speicherqualität kann bei geringem Ausbaugrad bereits in der Größenordnung von 100.000 Bildschirmseiten liegen und ist vielfach erweiterbar²⁾.

Auch bei Bildschirmtext sind eindeutige technische Schnittstellen zur Abgrenzung des Übertragungsbereichs vom Verarbeitungsbereich vorhanden. Sie befinden sich, vom Fernsprechnet aus gesehen, an den Außenseiten der Modems. Dort müssen digitale Signale in übertragungsfähige Schwingungen für den Fernsprechnetzbereich umgewandelt werden. Zwischen den Bildschirmtextzentralen untereinander bzw. zwischen ihnen und eventuell angeschlossenen externen Rechnern lassen sich ebenfalls Schnittstellen ansetzen, durch welche die Grenze zwischen dem Verarbeitungsbereich und dem Übermittlungsbereich in technischer Hinsicht markiert und definiert

1) Deutsche Bundespost, Bildschirmtext, S. 37; Becker, "Bildschirmtext - ein neues Fernmeldesystem auf der Basis von Viewdata", in: ZPF 8/78, S. 49
2) Deutsche Bundespost, S. 36

werden kann¹⁾. Das Ende des Fernsprechnetzes ist unter Umständen auch hier jeweils durch Modems gekennzeichnet, die als Datenübertragungseinrichtungen zum Fernmeldenetz gehören²⁾. Für die Datenübermittlung im Rahmen der Bildschirmtextkommunikation ist die Umwandlung von digitalcodierten Informationen in Fernsprechfrequenzen notwendig. Denn in der Bildschirmtextzentrale wird der Datenverarbeitungsvorgang digital geleistet, wohingegen das Fernsprechnet keine digitalen Informationen übertragen kann³⁾:



- 1) Becker, "Bildschirmtext - ein neues Fernmeldesystem auf der Basis von Viewdata", in: ZPF 8/78, S. 49; Deutsche Bundespost, Bildschirmtext, S. 37
- 2) BVerfGE NJW 1978, 313 ff (zu § 3 Abs. 4 DirRufVO)
- 3) Deutsche Bundespost aaO; Becker aaO; vgl. Rupp, "Bildschirmtext", S. 13

2. Die Schnittstellenproblematik von Bildschirmtext in der Darstellung der Post

Die Bundespost hat das Problem der Schnittstellen unrichtig dargestellt ¹⁾. Es fehlt dort eine verdeutlichende Darstellung, in der die drei Sektoren, in die sich auch das Datenfernverarbeitungssystem Bildschirmtext gliedert, erkennbar sind.

Auf dem Blockschaltbild einer Bildschirmtextzentrale ²⁾ ist die Bildschirmtextzentrale mit dem Plattenspeicher und einem Drucker- und Bedienplatz zwischen einerseits den Modems auf der Teilnehmerseite gelagert und auf der anderen Seite über sogenannte Datenübertragungseinrichtungen zu anderen Bildschirmtextzentralen oder auch zu externen Rechnern hin geöffnet. Aus dieser Zeichnung wird nicht deutlich, daß es sich bei der Datenübertragungseinrichtung um eine Einrichtung handeln muß, die den Übermittlungsbereich, sprich Fernmeldebereich, abschließt. Praktisch muß es sich bei diesen Datenübertragungseinrichtungen um sogenannte Modems handeln, wenn die Datenübertragung auf dem Fernsprechnetz auch zu anderen Bildschirmtextzentralen oder externen Rechnern hin auf dem Fernsprechnetz stattfinden soll. Sollte es sich um Übermittlungsnetze handeln, auf denen digitalcodierte Informationen transportiert werden können, ist eine Umwandlung in Fernsprechfrequenzen zwar nicht

1) Deutsche Bundespost, Bildschirmtext, S. 15, 37 (Abb. 9, 18); vgl. dagegen data report 14 (1979) Heft 5, S. 39, wo eine richtigere und deutlichere Darstellung enthalten ist

2) in: Deutsche Bundespost, S. 37; vgl. hier Bild 3

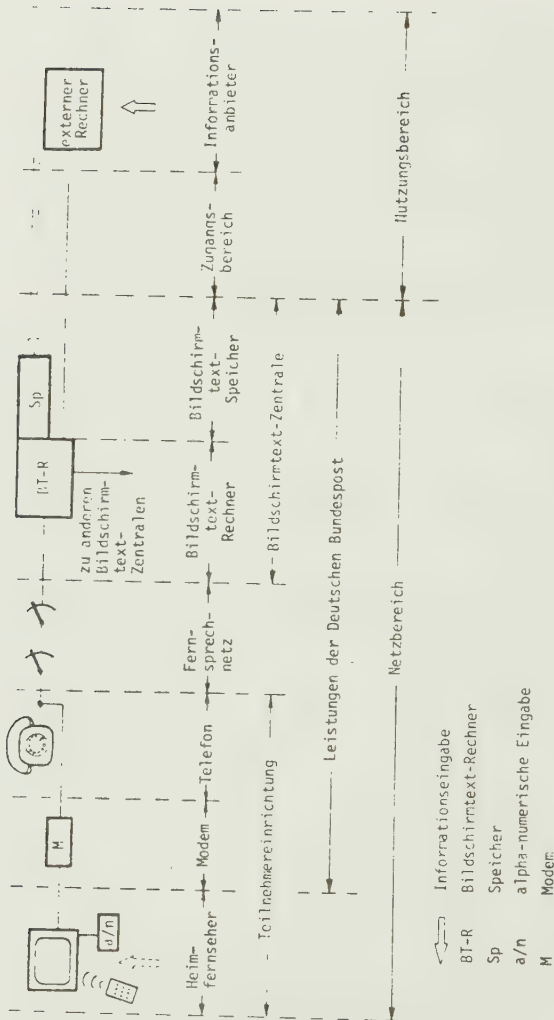


Bild 2: Bildschirmtext-Systemelemente 1)

1) Deutsche Bundespost, Bildschirmtext, S. 15, Abb. 9

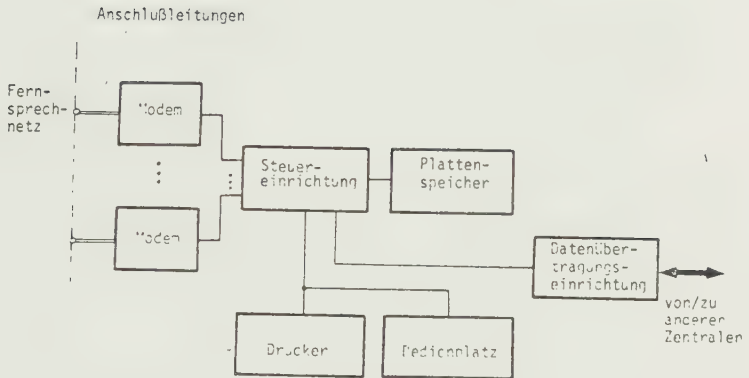


Bild 3: Blockschaltbild einer Bildschirmtext-Zentrale

Die am Bildschirmtext Beteiligten sind über Anpassungsschaltungen (Modem) zum Modulieren und Demodulieren der Dv- und Tv-Signale über das öffentliche Fernsprechnetz miteinander verbunden

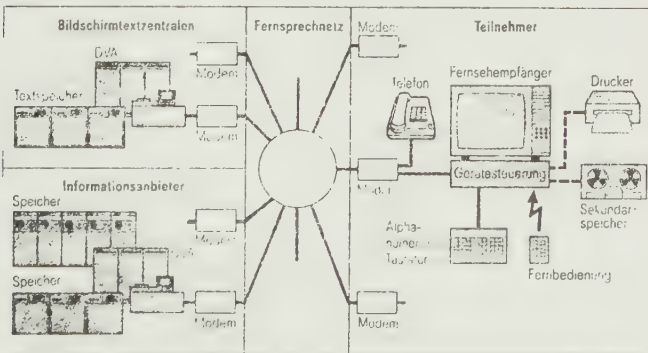


Bild 4: Technische Struktur des Bildschirmtextsystems 2)

- 1) Deutsche Bundespost, Bildschirmtext, S. 37, Abb. 18
- 2) aus: data report 14 (1979) Heft 5, S. 39

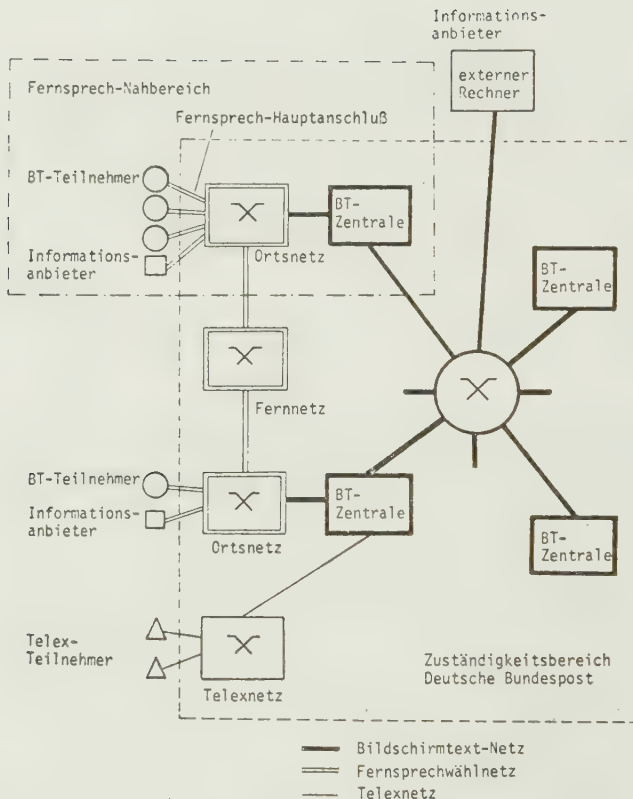


Bild 5: Bildschirmtext-Netz 1)

1) Deutsche Bundespost, Bildschirmtext, S. 32, Abb. 15

mehr notwendig, gleichwohl müssen Übertragungseinrichtungen geschaffen werden, welche die transportfähige Information annehmen und weiterleiten oder auch nur als Leitungsabschluß dienen.

Auf den in Abb. 9¹⁾ dargestellten Bildschirmtextsystemelementen ist zwar wiederum auf der Teilnehmerseite das Modem berücksichtigt, auf der zum Teilnehmer hin geöffneten Seite der Bildschirmtextzentrale ist es jedoch nicht in die Zeichnung aufgenommen worden, obwohl es auch dort vorhanden ist und als deutliche Markierung des Fernsprechnetzes dort sinnvoller Weise hätte eingezeichnet werden müssen. Auf der zu den externen Rechnern hin geöffneten Seite der Bildschirmtextzentrale ist zwischen der Zentrale und den externen Rechnern ein sogenannter "Zugangsbereich" vermerkt worden, ohne daß jedoch deutlich würde, durch welche technischen Einrichtungen dieser Zugangsbereich repräsentiert wird.

Auch auf dem Schema zum Bildschirmtextnetz²⁾ ist keine Unterscheidung zwischen dem Netzbereich und dem Verarbeitungsbereich getroffen worden. Vielmehr sind unterschiedliche Netzsysteme, wie Bildschirmtextnetz, Fernsprechwählnetz und Telexnetz integriert mit Datenverarbeitungsanlagen dargestellt, als ob die Bildschirmtextzentralen und das Bildschirmtextnetz eine technische Einheit bilden würden. Dies ist jedoch nicht von vornherein richtig, sondern bedarf einer verfassungsrechtlichen Überprüfung, die hier vorgenommen werden soll.

1) Deutsche Bundespost, Bildschirmtext, S. 15, vgl. hier Bild 2

2) aaO S. 32, vgl. hier Bild 5

Die von Villiger und von der KtK hervorgehobene Bedeutung der Schnittstellen in technischer und organisatorischer Hinsicht zwischen dem Verarbeitungsbereich und dem Übertragungsbereich als verwaltungsmäßige Trennungspunkte ist in der Darstellung der Post nicht berücksichtigt worden. Sie schreibt in ihrer Darstellung zwar an anderer Stelle¹⁾, daß das Fernsprechnet als solches vor der Bildschirmtextzentrale endet. Sie bezeichnet aber die Bildschirmtextzentrale gleichwohl als ein Element des Netzbereiches. Was der Begriff "Netzbereich" im Hinblick auf die Bildschirmtextzentrale im Unterschied zum Fernmeldenetz beinhalten soll, wird nicht erläutert. Vielmehr schreibt die Post nur, "daß alle diese Elemente zusammen den Netzbereich bilden, also das fernmeldetechnische System Bildschirmtext". Die Post fährt fort: "Bis auf das Fernsehgerät mit dem Bildschirmtext-Decoder und die externen Rechner ist das technische System als künftige Leistung der Deutschen Bundespost anzusehen". Sie betrachtet sich demnach als durch die Fernmeldekompetenz befugt, die Bildschirmtextzentrale als Fernmeldeanlage zu betreiben und das durch sie geschaffene und zu schaffende Kommunikationssystem als Fernmeldedienst anzubieten²⁾.

Aus den oben dargelegten Ausführungen geht dem widersprechend jedoch deutlich hervor, daß Bildschirmtext den herkömmlichen Datenfernverarbeitungssystemen entspricht und somit auch bei Bildschirmtext zwischen dem

1) Deutsche Bundespost, Bildschirmtext, S. 12

2) Danke, "Bildschirmtext als Element des Telekommunikationsnetzes", in: Strauch/Vowe, "Facetten", S. 27 f; Deutsche Bundespost aaO, S. 1, 12

reinen Übertragungsbereich und dem Datenverarbeitungsbereich unterschieden werden kann. Deutlich wird dies in der Darstellung des Bildschirmtextmodells, die in data report veröffentlicht wurde¹⁾, wenngleich dort die Zugehörigkeit der Modems zum Fernsprechnetz nicht richtig dargestellt wurde.

Bildschirmtext ist somit ein Datenfernverarbeitungssystem, das den herkömmlichen Systemen im Prinzip gleicht. Anders als herkömmliche Systeme kann Bildschirmtext jedoch einem beliebig erweiterbaren Personenkreis zur Verfügung stehen. Trotz dieser "Offenheit" stellt es jeweils mit seiner begrenzten bzw. bestimmten Teilnehmerzahl ein relativ geschlossenes System dar. Die Handhabung und Bedienung ist im Vergleich zu den herkömmlichen Systemen der Datenfernverarbeitung derart einfach, daß nach Rupp die Verbreitung von Bildschirmtext zu einer Demystifizierung der Computertechnik führen müsse²⁾. Bei dem von der Post vorgesehenen Ausbaugrad könnte Bildschirmtext mit praktisch unbeschränktem Teilnehmerkreis und beliebig erweiterungsfähigem Angebot zu einer universellen Dokumentationszentrale, ein Schritt zu jenem umfassenden Informationssystem werden, das im Schrifttum zur Datenfernverarbeitung wiederholt erörtert wurde³⁾. Die Voraussetzungen, auf die die KtK in dem Zusammenhang hingewiesen hatte⁴⁾, sind erfüllt: Das öffentliche Fernsprechnetz kann verwendet werden, die Teilnehmer können über gleichartige Datenstationen verfügen und das Übertragungsverfahren kann gleichartig ausgestaltet werden.

-
- 1) data report 14 (1979) Heft 5, S. 39, vgl. hier Bild 4
 - 2) Rupp, "Technik, Nutzung, Marktchancen", S. 31 f
 - 3) Vgl. KtK-Bericht, Anlage Bd. 4, S. 99; Villiger, "Möglichkeiten", S. 162; Raubold, "Rechnernetze und Datenfernverarbeitung", in: Haupt/Petersen, S. 31; Podlech, "Verfassungsrechtliche Probleme öffentlicher Informationssysteme", in: Datenverarbeitung und Recht, 1972/1973, S. 149
 - 4) KtK-Bericht, Anlage Bd. 4, S. 67 ff

Die Notwendigkeit funktionelle Verschiedenheiten einzelner technischer Systembestandteile verfassungs- und verwaltungsrechtlich konkret zu definieren, um den jeweiligen Träger des Systembestandteils bestimmen zu können, erweist sich bei derartig komplexen Gebilden bei dem zunehmenden Entwicklungsniveau und bei den perfekter werdenden technischen Standards als besonders dringliches Problem, das zur Vermeidung von Fehlentwicklungen schon in frühesten Planungsphasen berücksichtigt werden sollte.

3. Ergebnis

Aus Gründen eines technisch bedingten Sachzusammenhanges läßt sich somit eine Kompetenz der Post zum Betrieb der Bildschirmtextzentrale nicht begründen. Technisch läßt sich die Bildschirmtextzentrale ohne weiteres vom Fernmeldenetz, d. h. vom Übertragungsbereich im engeren Sinne trennen, da die technische Schnittstelle wie oben ausgeführt die technischen Funktionen des Übermittels von denen der sonstigen Verarbeitung trennt. Diese technische Trennung kann um eine verfassungsrechtlich-organisatorische Trennung ergänzt werden, die ebenfalls auf die Funktionen des Übermittels und sonstigen Verarbeitens abstellt.

Im übrigen geht die technische Entwicklung ohnehin dazu über, vor allem im internationalen Bereich auch unterschiedliche Verarbeitungssysteme kompatibel zu machen. Die Forderung nach der sogenannten "offenen Datenverarbeitung" ist in der Öffentlichkeit vermehrt erhoben worden. Offene Datenverarbeitung bedeutet, daß der Anwender kommunizieren können soll, gleich welcher Art oder von welchem Hersteller seine Datenendeinrichtungen sind ¹⁾.

Ein Sachzusammenhang könnte jedoch mit der "Vermittlungsfunktion zu externen Rechnern" begründet werden, die der räumlichen Übermittlungsfunktion weitgehend zu entsprechen scheint, weil auch der Post innerhalb ihres Fernmeldenetzes Vermittlungsrechner zur räumlichen Übermittlung einsetzen muß. Dagegen spricht jedoch, daß das Verbot, andere Dienste als "Übermittlungsdienste" anzubieten nicht durch eine teilweise gegebene Funktions-

1) Bohm, "Stand und Weiterentwicklung der Datenkommunikation in den Fernmeldenetzen der Deutschen Bundespost", in: ZPF 8/78, S 25 (S. 28)

verwandtschaft umgangen werden kann. Die Post könnte zwar den ausschließlichen Vermittlungsdienst zu externen Rechnern anbieten, wobei die Zentrale auf die Funktionen einer herkömmlichen Fernmeldeanlage beschränkt wäre. Dies wäre schon aus dem typischen Kompetenzgedanken her zulässig. Solch eine Beschränkung würde den Sinn und Zweck des Bildschirmtextsystems jedoch widersprechen, sie braucht deshalb auch hier nicht weiter erwähnt zu werden.

H. Bundeszuständigkeit kraft Natur der Sache

Als weitere ungeschriebene Kompetenzregel zugunsten des Bundes ist vom Bundesverfassungsgericht die "Natur der Sache" anerkannt. Eine Kompetenz aus der Natur der Sache wird von ihm im Anschluß an Anschütz¹⁾ als gegeben angesehen, nach dem "ungeschriebenen, im Wesen der Dinge begründeten, mithin einer ausdrücklichen Anerkennung durch die Reichsverfassung nicht bedürftigen Rechtssatz, wonach gewisse Sachgebiete, weil sie ihrer Natur nach eigenste, der partikularen Gesetzgebungszuständigkeit a priori entrückte Angelegenheiten des Reiches darstellen vom Reich her und nur von ihm geregelt werden können". "Schlußfolgerungen aus der Natur der Sache müssen begriffsnotwendig sein und eine bestimmte Lösung unter Ausschluß anderer Möglichkeiten sachgerechter Lösungen zwingend fordern"²⁾. Weder die physikalische Überregionalität der Rundfunkwellen noch die finanziell bedingte Überregionalität der Veranstaltung von Rundfunksendungen entsprächen dieser Anforderung; die Überforderung regionaler Finanzkraft könne die Annahme, der Bund sei aus der Natur der Sache zuständig, gleichfalls nicht rechtfertigen. Auch die Tatsache der koordinierten Aufgabenwahrnehmung durch die Länder rechtfertige keine "natürliche" Bundeszuständigkeit³⁾. Der Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens⁴⁾ fordert vom Bund und von den Ländern ein Verhalten, welches die jeweilige Selbständigkeit beim Vollzug der Bundesgesetze nicht rückhaltlos ausnützt.

1) Anschütz, "Die Reichsaufsicht" im Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Bd. 1, 1930, 363 ff (367)

2) BVerfGE 12, 251 (im Anschluß an E 11, 99); wiederholend in E 22, 181 (216 f)

3) aaO

4) vgl. Maunz in Maunz/Dürig/Herzog/Scholz Art. 83 Rdn. 31; BVerfGE 22, 271 f; (für den Bereich der Gesetzgebung 12, 239); 14, 215

Aus Gründen der technischen Struktur bestehen keine zwingenden Gründe, eine Bundeszuständigkeit für den Betrieb der Bildschirmtextzentrale anzunehmen, denn das System läßt sich in gegenständlich technischer Hinsicht ohne weiteres von den fernmeldetechnischen Einrichtungen trennen. Eine ausschließlich an technischen Gesichtspunkten orientierte Argumentation vermag auch deshalb nicht zu überzeugen, weil technische Systeme keinen Selbstwert an sich darstellen, sondern nur der verfassungsmäßigen Ausführung bestimmter gesellschaftlicher Funktionen dienen können und sollen. Selbst wenn es zuträfe, daß ein System von Bildschirmtextzentralen bundesweit nach einheitlichen technischen Kriterien aufgebaut werden müßte, ist der "Betrieb" nicht notwendigerweise in die Hand des Bundes zu legen. Vielmehr können auch auf Länderebene hierzu korrespondierende Vereinbarungen getroffen werden. Bei zahlreichen anderen Aufgaben ist dies bereits geschehen (vgl. die Staatsverträge zum Rundfunkwesen oder die Landesgesetze zu speziellen Landesverwaltungsmaterien z. B. zum Datenschutz).

In funktioneller Hinsicht besteht zwar die sachliche Möglichkeit, die Bildschirmtextzentrale durch den Bund nach bundeseinheitlichen Maßstäben betreiben zu lassen. Eine zwingende Notwendigkeit besteht jedoch nicht. Vielmehr ist es gerade ein typisches Merkmal der Bildschirmtextzentrale, daß sie nach regionalen Gesichtspunkten organisiert und betrieben werden kann, gleichwohl aber in einen Verbund zu anderen Zentralen in anderen Bundesländern oder anderen Staaten im Ausland treten kann.

Die Komplexität des Bildschirmtextsystems erfordert in mehrfacher Hinsicht funktionelle Schnittstellen zwischen dem Träger, dem Netzbetreiber, den Teilnehmern, deren anschlussfähigen externen Rechnern usw., so daß von einem Zwang zum bundeseigenen einheitlichen Betrieb nicht gesprochen werden kann. Die Komplexität des Systems geht einher mit der äußerst hochentwickelten Flexibilität künftiger Gestaltungsmöglichkeiten, und zwar in räumlicher Hinsicht ebenso wie in funktionseller: z. B. könnten für den Anfang, d. h. für die ersten Ausbaustufen von einer Zentrale aus bundesweit alle Teilnehmer "versorgt" werden. Die Zentrale könnte entweder als eigene Einrichtung eines Landes oder auch als Gemeinschaftseinrichtung mehrerer Länder betrieben werden.

Eine Bundeszuständigkeit kann schließlich auch nicht mit finanziellen Erwägungen begründet werden, obgleich erhebliche Aufwendungen für die Bildschirmtextzentrale erforderlich sind. Die ablehnende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist insoweit eindeutig ¹⁾ und richtig.

1) Vgl. BVerfGE 12, 205 (252)

I. Gesamtwertung und Ausblick

Die oben dargestellten Funktionen der Bildschirmtextzentrale sind teilweise solche, die nicht als Postfunktionen der Post übertragen werden dürfen (so die Programmabrufdienste und die Nachrichtenspeicherung auf Dauer), teilweise handelt es sich um Funktionen, die zwar auch von der Post ausgeübt werden dürfen (die Vermittlung adressierter Nachrichten an einen anderen Teilnehmer, Verbindungsaufbau zu externen Rechnern), die allerdings wegen der Zuständigkeitsgrenzen der Post isoliert realisiert werden müßten, für sich allein aber nicht mehr als sinnvoll erscheinen können: einmalige Übermittlung, kein Zurückbehalten einer "Nachrichtendoublette", keine Dauerspeicherung, eindeutige Funktions-trennung). Denn die Post darf nur technische Anlagen betreiben, die ausschließlich Nachrichtengegenstände "transportieren" oder zum Zwecke des Transports auf dem Transportweg Netzteile etc. vermitteln. Die Bildschirmtextzentrale erfüllt die Merkmale des Fernmeldeanlagenbegriffs insofern nicht.

Da die Bildschirmtextzentrale in erster Linie als Dokumentationssystem und Nachrichtenspeicher für jedermann konzipiert ist und die Vermittlungsfunktionen und Funktionen der Individualübermittlung erst von diesem zentralen Gesichtspunkt aus ihren späteren vielleicht wirksamen Effekt erzielen können, muß sie wie ein selbständiger Kommunikationspartner behandelt werden können, der als solcher auch "inhaltliche" Leistungen erbringt. Sie bedarf daher eines Trägers, der die in dem Zusammenhang entstehenden Aufgaben erfüllen kann.

Die Notwendigkeit, die Bildschirmtextzentrale außerhalb der Post anzusiedeln, ergibt sich dabei auch aus folgenden rechtlichen Gesichtspunkten:

Da sich die medienrechtliche Zuordnung des Systems zu Rundfunk oder Presse nicht eindeutig beantworten läßt, können die vorhandenen medienrechtlichen Bestimmungen in den Rundfunkgesetzen bzw. in den Landespressegesetzen auf Informationsinhalte, die über die Bildschirmtextzentrale verbreitet werden, keine Anwendung finden. Für Bildschirmtext müssen daher Spezialtatbestände geschaffen werden, die berücksichtigen, daß anders als in den herkömmlichen Medien der Vervielfältigungseffekt für alle Kommunikationsteilnehmer von einer zentralen Stelle, nämlich der Bildschirmtextzentrale aus geleistet wird, daß die Verantwortung für die dort veröffentlichten Inhalte nach wie vor den Kommunikator, sei es eine einzelne Person oder ein Presseunternehmen oder eine Rundfunkanstalt, aber auch den Träger der Zentrale (mit Einschränkungen) treffen muß. Es müssen Suchstrukturen geschaffen werden (Suchbaum), in denen unter Berücksichtigung gesellschaftlicher Interessen und kommunikationspsychologischer Gesichtspunkte eine optimale Platzierung der einzelnen Informationsanbieter im Suchbaum ermöglicht wird, ohne daß willkürliche Übervorteilungen und Benachteiligungen eintreten. Dies kann als potentiellles Eingriffsverhalten in die Rechtspositionen der inhaltlich verantwortlichen Kommunikatoren nur vom Gesetzgeber geregelt werden. Der Gleichheitsgrundsatz, der dem Fernmeldebenutzungsrecht zugrunde liegt, läßt sich bei Bildschirmtext nicht uneingeschränkt realisieren, so daß mit den Mitteln des Fernmeldebenutzungsrechts gestaltungsorganisatorische Probleme nicht gelöst werden können.

Inhaltsgestaltende Vorschriften (z.B. Kennzeichnung bestimmter Seiten als Werbung) müssen nicht nur den Informationsanbieter binden, sondern auch die Bildschirmtextzentrale, da anderenfalls eine konsequente Beachtung dieser gesetzlichen Regeln nicht durchgesetzt werden könnte. Eine richterliche Anordnung, die nur den Informationsanbieter bindet und verpflichtet, läßt sich nicht ohne weiteres auf das Multiplikationsverhalten der Bildschirmtextzentrale beziehen. Der Träger der Bildschirmtextzentrale muß vielmehr seinerseits die Möglichkeit haben, ein, gemäß noch zu schaffender Normen, rechtswidriges Kommunikationsverhalten von sich aus zu unterbinden bzw. es muß Gerichten die Möglichkeit gegeben werden, auch den Träger der Bildschirmtextzentrale zur Verhinderung eines derartigen Verhaltens zu veranlassen. Dies wäre gegenüber der Post nicht möglich, da sie fernmelderechtlich zur Inhaltsneutralität verpflichtet ist.

Die Trennung des Verarbeitungsbereichs der Bildschirmtextzentrale von dem Übermittlungsbereich der Post entspricht den Grundsätzen für den Aufbau EDV-unterstützter Informationssysteme, auf die Podlech¹⁾ wiederholt hingewiesen hat. Er empfiehlt die Funktionen der Grundrechte und anderer verfassungsrechtlicher Grundentscheidungen im Hinblick auf die Organisation solcher Systeme zu formulieren. Unter Umständen sollten diese unter Einbeziehung soziologischer, insbesondere systemanalytischer Forschungen abstrakter gefaßt werden. Als Beispiel solcher Abstrak-

1) Podlech, "Verfassungsrechtliche Probleme öffentlicher Informationssysteme", in: Datenverarbeitung im Recht, Bd. 1, 1972/73, S. 149 (166), insbesondere F&N 79

tionen führt er die Gewaltenteilung, das Bund - Länder - Verhältnis und die horizontale bzw. vertikale Behörden-gliederung an. In den mehr oder weniger streng voneinander separierten Subsystemen eines integrierten Informationsbankensystems stellt sich nach Podlech ein homomorphes Abbild der Gesamtgesellschaft dar. Behörden öffentlicher Verwaltung werden durch die Schnittstellen des Informationssystems und die Menge der diese Schnittstellen rechtmäßig passierenden Daten und Programme definiert.

Das Problem des Bund - Länder - Verhältnisses liegt hinsichtlich der von der Bildschirmtextzentrale auszuführenden Funktionen in der exakten Definition dessen, was als postalische Funktion zu bezeichnen ist, weil dementsprechend nicht nur die Schnittstelle in technischer, sondern auch in verfassungsrechtlicher Hinsicht zu setzen ist. Die Technik muß sich an der verfassungsrechtlichen Funktionsteilung orientieren und nicht umgekehrt.

Die bisherigen Entwicklungen erscheinen als sehr bedenklich. Nicht zu Unrecht hat König¹⁾ darauf hingewiesen, daß der Bund durch die Post Einfluß auf publizistisch relevante Funktionen im Teletextbereich gewinnen könnte und sein Einfluß sich damit auf einen Sektor ausweiten würde, der in die Kompetenz der Länder fällt. Dies wäre ein faktischer Kompetenz- und damit Machtzuwachs für den Bund, der aufgrund der politischen Wirkungsmöglichkeiten

1) König, "Die Teletexte", S. 172; vgl. Scholz, "Audio-visuelle Medien", S. 59; Podlech, in: Münchner Ringvorlesung EDV und Recht - Möglichkeiten und Probleme, S. 213 ff, 227; Podlech, in: Datenverarbeitung im Recht, Bd. 1, 1972/73, S. 149 (166), insbesondere F&N 79

der Medien überhaupt - und damit auch der Teletexte - nicht uninteressant wäre. König sieht in der Möglichkeit einer (faktischen) Kompetenzerweiterung ohne vorgängige rechtliche Auseinandersetzung eine Erklärung dafür, warum die Bundespost offenbar bemüht sei, Bildschirmtext "im Griff" zu behalten. Ein Einfluß der Bundespost auf die inhaltliche Gestaltung von Teletexten wäre nach König letztlich ein unmittelbarer Einfluß der Bundesregierung auf den Medienbereich. Dabei entstehe die Gefahr einer Art "staatlichen Informationsverteilungssystems". Deshalb fordert König¹⁾, besonders auf die Rolle der Bundespost zu achten, wenn sie ihre fernmelderechtlich begründeten Kompetenzen ausübt.

Es kann davon ausgegangen werden, daß das Bildschirmtextsystem nur in der kombinierten Form seine Attraktivität entfalten kann, so daß für künftige Entwicklungen die Kompetenz der Bundespost zum Betrieb der Bildschirmtextzentrale insoweit verneint werden muß.

Mit der Verneinung der Kompetenz der Bundespost ist zwar nur ein kleiner, jedoch ein sehr wesentlicher Teil der mit dem Aufbau neuer Kommunikationssysteme aufgeworfenen Fragen beantwortet. Die Definition der Bundespost als "common carrier" und ihre Beschreibung als eines Unternehmens, welches im Bereich der "Informationsvermittlung" im weitesten Sinne lediglich zum "Transport" der Nachrichtengegenstände berechtigt ist, erlaubt es, bei der Entwicklung künftiger Kommunikationsstrukturen auch andere Kommunikationsbereiche, nämlich die Funktionen der Kommunikatoren des öffentlichen und privaten Bereichs nach deren jeweiligen Wesensmerkmalen zu definieren und durch die Schaffung entsprechender verfassungssor-

1) König, "Die Teletexte", S. 172

ganisatorischer Schnittstellen voneinander abzugrenzen. Neue Kommunikationsfaktoren, wie hier die neu zu schaffende Bildschirmtextzentrale und ihre Trägerschaft, müssen in das System der vorhandenen Kommunikationsstrukturen eingegliedert werden, wobei für rechtsgestaltende Maßnahmen Raum vorhanden ist und ausgenutzt werden sollte.

Orientierungspunkte sind die Bedürfnisse, die sich in rechtlicher (insbesondere datenschutzrechtlicher), soziologischer und psychologischer Hinsicht ergeben¹⁾. Für das Bildschirmtextsystem und die sich hierin künftig ereignende Kommunikation sind eine Vielzahl von Fragen noch ungeklärt oder konnten noch nicht einmal klar artikuliert werden, da konkrete Vorstellungen über die Perspektiven des Systems wegen seiner Neuartigkeit nicht entstehen konnte. Die bisherigen Erfahrungen mit den Pilotprojekten haben neben neuen Möglichkeiten auch neue Fragestellungen eröffnet. Es hat sich gezeigt, daß eine Trägerschaft der Bildschirmtextzentrale vom Gesetzgeber geschaffen werden muß, und daß dabei die Frage zu entscheiden ist, ob sie in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form betrieben werden kann, wenn auch wegen der in der Bildschirmtextzentrale konzentrierten "Kommunikationsgewalt"²⁾ eine öffentlich-rechtliche Trägerschaft zu befürworten ist.

1) Vgl. die Leitsätze der 7. Konferenz der Datenschutzbeauftragten, in: Jahresbericht des Berliner Datenschutzbeauftragten für 1981, Anlage 1

2) Es werden überwiegend fremde Inhalte von der Zentrale nach bestimmten Ablaufprogrammen reproduziert und meist für die Beteiligten nicht wahrnehmbar verteilt, zugänglich gemacht oder auf sonstige Weise verarbeitet (im Rahmen des Benutzungsverhältnisses), vgl. dazu Der Berliner Datenschutzbeauftragte, in: Datenschutz und Datensicherheit, Heft 2, 1980, S. 95; v. Petersdorff, "Das Kompetenzproblem", in: Datenschutz und Datensicherheit 2/1981, S. 83; vgl. Stammler, "Medienbereiche", in: RuF 1979, S. 177, der gleichfalls die öffentlich-rechtliche Trägerschaft befürwortet, weil so die Minderheitsinteressen besser abzudecken seien; EKM-Bericht Bd. 1, S. 189

Kommunikationsvorgänge, die über die Bildschirmtextzentrale laufen bzw. sich "in ihr" ereignen, sind in rechtlicher bzw. soziologischer Hinsicht unterschiedlich zu bewerten. Die soziologischen Wirkungen der Kommunikation korrespondieren nicht immer mit den gegebenen vertragsrechtlich relevanten Vorgängen: Kriterien, die für die Definition rechtlich relevanter Willenserklärungen maßgeblich waren, müssen bei der Bildschirmtextkommunikation vor einer entsprechenden Anwendung kritisch überprüft werden. Das Erklärungsbewußtsein, der Handlungswille und der Zugang einer Erklärung können bei der Bildschirmtextkommunikation in einem völlig anderen Licht erscheinen. Daher müssen Regelungen im Interesse aller Teilnehmer und der Gesellschaft insgesamt geschaffen werden. Die Benutzungsstrukturen (z.B. die Gestaltung einer Informationsseite mit "Kurzimpresum", "Seitennummer", die Gestaltung des Suchbaumes und die Gestaltung der im Dialog verwendeten Steuerzeichen, insbesondere Zahlenkombinationen) erfordern gesetzgeberische Gestaltungsmaßnahmen.

Bei allen Entscheidungen und gestaltenden Maßnahmen sind verfassungsrechtliche Grundentscheidungen, Grundrechte und gegebenenfalls spezialgesetzliche Voraussetzungen zu berücksichtigen. Die in diesem Rahmen gegebenen Entscheidungsspielräume auszuschöpfen, ist in erster Linie Sache der jeweils zuständigen Gesetzgeber.

J. Zusammenfassung

1. Das Bildschirmtextsystem ist ein technisches Kommunikationssystem, daß im wesentlichen auf Datenfernverarbeitung in der Bildschirmtextzentrale beruht und in seiner technischen Struktur dem Grundmodell herkömmlicher Datenfernverarbeitungssysteme entspricht.
2. Bildschirmtext läßt sich weder allein unter dem Pressebegriff noch unter dem Begriff des Rundfunks einordnen, da es möglich ist, daß seine Funktionsweisen die rechtlichen Merkmale beider Begriffe erfüllen.

Als bestimmendes Wesensmerkmal für den Medientyp ist vielmehr die Datenfernverarbeitung anzusehen, die von der Bildschirmtextzentrale geleistet wird.

3. Die Begriffe Individualkommunikation und Massenkommunikation sind nicht geeignet, den Betrieb der Bildschirmtextzentrale ganz oder in Teilfunktionen der Bundespost oder einem anderen Träger zuzuordnen, da die Funktionen der Post sich nicht auf die eine oder andere Kommunikationsform beschränken. Postfunktionen erstrecken sich vielmehr auf beide Kommunikationsbereiche.

4. Soweit einfachgesetzliche Zuständigkeitsvorschriften in Betracht kommen, sind diese letztlich verfassungskonform auszulegen und anzuwenden. Die Zuständigkeit der Post beim Betrieb der Bildschirmtextzentrale muß an dem ihr übertragenen Aufgabenbereich gemessen werden.

Die Post kann zwar grundsätzlich auch im Bereich gesetzesfreier Verwaltung hoheitlich oder privatrechtlich tätig werden, jedoch ist der äußerste Rahmen der echten Postkompetenz durch die Grenzen der Gesetzgebungskompetenz in Art. 73 Nr. 7 GG definiert.

5. Trotz der atypischen Aufgabe des Postsparkassendienstes ist bei der Auslegung der Art. 87 i.V.m. 73 Nr. 7 GG auf den wesentypischen Transport- und Übermittlungseffekt der Postaufgaben abzustellen, um den verfassungsrechtlichen Begriff der Postaufgaben zu definieren.
6. Durch den Transport- und Übermittlungseffekt sind auch fiskalische oder verwaltungsrechtliche Nebenfunktionen gedeckt, wenn sie in einem Sachzusammenhang stehen. Die Post- und Fernmeldefunktionen sind begrifflich identisch, jedoch bedient sich die Post im Fernmeldebereich technischer Übertragungseinrichtungen.
7. Die Postfunktionen setzen voraus, daß die zu übermittelnden Gegenstände (Nachrichten etc.) von postexternen Kommunikatoren konkretisiert und mit einer Empfängeradresse versehen worden sind.

8. Die technischen Verknüpfungen des Bildschirmtextsystems, insbesondere die der Bildschirmtextzentrale mit dem Fernmeldenetz der Post begründet keinen technischen Sachzusammenhang, aus dem sich eine Zurechnung der Bildschirmtextzentrale zum Fernmeldebereich rechtfertigen kann. Denn Datenfernverarbeitungssysteme sind nicht nur in technischer Hinsicht durch Schnittstellen in einen Übermittlungsbereich und einen Verarbeitungsbereich (Dateneneinrichtung) zu trennen. Vielmehr sind die gesellschaftlichen und "rechtlichen" Funktionen, die beim Betrieb erbracht werden, einer eigenen verfassungsrechtlichen Wertung zu unterziehen.
9. Die verfassungsrechtlich relevanten Funktionen der Bildschirmtextzentrale sind:
 - Datenfernverarbeitung für Dritte im Sinne einer auf Dauer angelegten Informationsspeicherung für Dritte zum Zweck des mehrfachen Abrufs ("Information für Mehrere"),
 - Datenfernverarbeitung für Dritte im Sinne einer auf Dauer angelegten Informationsspeicherung für deren eigene Zwecke oder für den Abruf durch vorherbestimmte Dritte ("Information für den Einzelnen"),
 - die Leitungsvermittlung zu externen Rechnern.

10. Die Bereithaltung von Informationen für Mehrere ist keine Transportfunktion, da der Übermittlungsauftrag keinen bestimmten Empfänger beinhaltet. Der Empfänger bestimmt sich vielmehr selbst durch den späteren Abruf der gespeicherten Information.
11. Die Bereithaltung von Informationen für den Einzelnen ("persönliches Notizbuch", beschränkter Teilnehmerkreis) ist keine Transportfunktion, weil auch hier die Teilnehmer erst jeweils vor dem Abruf die gespeicherte Nachricht mit einem empfängerorientierten Übermittlungsauftrag versehen. Sinn des Speichervorganges ist in erster Linie nicht die Übermittlung an den Empfänger, sondern die dauerhafte Speicherung.
12. Die Leitungsvermittlung ist als innerorganisatorischer Akt der Nachrichtenvermittlung in der Bildschirmtextzentrale kein Nachrichtentransport. Die Postfunktionen werden nicht durch Nachrichtenvermittlung definiert, sondern durch den Vorgang des Übermittels im räumlichen Sinne.

Literaturverzeichnis

- | | |
|---------------------------------------|---|
| Altmannspurger,
Hans-Joachim, | Gesetz über das Postwesen, Lose-
blatt-Kommentar, Hamburg, Stand
August 1976 |
| Anschütz, Gerhard, | Die Verfassung des Deutschen Reichs
vom 11. August 1919, 13. Auflage,
Berlin 1930 |
| - | Handbuch des deutschen Staatsrechts
Bd. 1, Tübingen 1930, in: Das öf-
fentliche Recht der Gegenwart
Bd. 78 |
| Aschenborn, Max, | Das Gesetz über das Postwesen des
Deutschen Reiches, Berlin 1908 |
| Aschenborn, Max /
Schneider, Karl, | Das Gesetz über das Postwesen des
Deutschen Reiches, 2. Auflage,
Berlin 1928 |
| Aubert, Joachim, | Fernmelderecht, Systematische Dar-
stellung, I. Teil, 3. Auflage,
Bonn-Bad Godesberg 1974 |
| Bachof, Otto, | Der Verfassungsrichter zwischen
Recht und Politik, in: Summum Jus
summa Injuria, 1977, S. 41 |
| Badura, Peter, | Der Paketdienst der Deutschen Bun-
despost, in: Jahrbuch der Deutschen
Bundespost 1977 |
| Becker, Dietrich, | Bildschirmtext - ein neues Fern-
meldewesen auf der Basis von
Viewdata, in: ZPF 8/78, S. 49 |

- Bettermann, Karl-August /
Loh, Ernesto, Ersatzzustellung und Postgeheim-
nis, Zur Verfassungsmäßigkeit des
§ 51 PostO, in: BB 68, 892
- Bischoff, Friedrich, Der Hoheitscharakter der Nachrich-
tenverwaltung - Einige grundsätz-
liche Gedanken zur Frage der Amts-
haftung der Bundespost, in: MDR
1955, 723
- Bleckmann, Albert, Subventionsrecht, Stuttgart,
Berlin, Köln, Mainz 1978
- Bohm, Jürgen, Stand und Weiterentwicklung der
Datenkommunikation in den Fern-
meldenetzen der Deutschen Bundes-
post- Grundlagen der Arbeit der
Deutschen Bundespost auf dem Ge-
biet der Datenkommunikation, in:
ZPF 8/78, S. 24
- Breit, Ernst, Neue Informationstechnologien,
in: Gewerkschaftliche Monats-
hefte 1979, S. 629
- Brinkmann, Werner, Zivilrechtliche Probleme beim
Abruf entgeltlicher Informatio-
nen und Leistungen sowie bei
Bestellungen über Bildschirm-
text, in: Der Betriebsberater
1981, S. 1183
- Böckelmann, Frank, Theorie der Massenkommunikation,
1975
- Boeckenförde,
Ernst-Wolfgang, Die Organisationsgewalt im Be-
reich der Regierung, Berlin 1964
- Bonner Kommentar zum Grundgesetz (Zweitbearb.) Hamburg
März 1982
- Bull, Hans-Peter, Die Staatsaufgaben nach dem
Grundgesetz, Frankfurt a.M. 1973
- Verwaltung durch Maschinen,
2. Auflage, 1964

- Bullinger, Martin /
Kübler, Friedrich, Rundfunkorganisation und Kommunikationsfreiheit, Landesberichte und Generalbericht der Tagung für Rechtsvergleichung 1979 in Lausanne, Baden-Baden, 1979
- Bullinger, Martin, Unbeschriebene Kompetenzen im Bundesstaat, in: AÖR 96, 237
- Kommunikationsfreiheit im Strukturwandel der Telekommunikation, Baden-Baden, 1980
- Burckhardt, Walter, Zur Organisation der Rechtsgemeinschaft, 2. Aufl., Zürich 1944
- Büttgen, Peter, Datenfernübertragung, Technik und Organisation, Köln-Braunsfeld 1975
- Dauth, Norbert, Das integrierte Fernschreib- und Datennetz der Deutschen Bundespost, in: ZPF 1/77, S. 24
- Der Berliner
Datenschutzbeauftragte, Stellungnahme vor dem Ausschuß für Kulturelle Angelegenheiten vom 3. März 1980, in: Datenschutz und Datensicherheit 1980, Heft Nr. 2, S. 95
- Jahresbericht 1980, Abgeordnetenhaus von Berlin, Drucksache 8/66 vom 28. Januar 1981; Mitteilung des Präsidenten Nr. 107
- Detjen, Claus, Die neuen Medien aus der Sicht der Zeitungsverleger, in: BDZV-Schriftenreihe, Heft 13, Bonn 1978
- Degrandi, Benno, Die automatisierte Verwaltungsverfügung, Zürich 1977
- Deutsche Bundespost, (Hg.) Bildschirmtext, Beschreibung und Anwendungsmöglichkeiten, Bonn 1977; (2. Auflage von 1981)

- Dietze, Lutz, Nach welchen rechtlichen Grundsätzen sind das öffentliche Schulwesen und die Stellung der an ihm Beteiligten zu ordnen, in: DVBl. 1976, 593
- Dürig, Günter, Zu den Grundfragen des Postrechts, in: Die Verwaltung, 1978, S. 84
- Eger, Georg / Gordan, Kurt, Post-, Telgraphen- und Telephonrecht, Leipzig 1909
- Ehmke, Hord, Prinzipien der Verfassungsinterpretation, VVDStRL, 20, S. 53 (1963)
- Eidenmüller, Alfred / Kämmerer, Ludwig, Post- und Fernmeldewesen, Kommentar, in: Der Wirtschaftskommentator, WK-Reihe, Stand Oktober 1981
- Elias, Dietrich, Fernmelderecht und Netzträgerschaft, in: Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln, Bd. 27, Kabelfernsehprojekte, München, 1980
- Auswirkungen neuer Technologien auf das Dienstleistungsangebot der DBP - Unternehmenspolitische Zielsetzung, in: ZPF 7/79, S. 21
- Erichsen, Hans-Uwe / Martens, Wolfgang, (Hg.) Allgemeines Verwaltungsrecht Berlin, New Yorck 1978
- Ermacora, Felix / Winkler, Günther (u.a.), (Hg.) Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien 1979
- Eurich, Claus, Neue Medien - Neue Märkte, in: Die neue Gesellschaft, 1979, S. 1015
- Expertenkommission Neue Medien - EKM, Baden-Württemberg, Abschlußbericht, Stuttgart 1981

- Feigenbutz, Gerhard, Die Bindungen des Post- und Fernmeldewesens an und durch das Rechtsinstitut der Gebühr, Versuch eines Beitrags zur den Post- und Fernmeldegebühren, Berlin 1977
- Fellbaum, Klaus, Überblick über die Verfahren der elektronischen Textkommunikation, in: ntz Nr. 10, 1979, S. 662
- Das Büro ohne Papier rückt langsam näher, in: Frankfurter Rundschau vom 10. Oktober 1981 (Nr. 235), S. 13
- Ferger, Herbert /
Junker, Harald, Neue Medien und Fernmelderecht, in: DÖV 1981, 439
- Fernmeldetechnisches
Zentralamt
6100 Darmstadt, Einführung des paketvermittelten Datexdienstes, März 1979
- Fiedler, Herbert, Rechenautomaten in Recht und Verwaltung, in: JZ 1966, 689
- Forsthoff, Ernst, Verwaltungsrecht, 10. Aufl., München 1973
- Frowein, Jochen /
v. Münch, Ingo, Gemeinschaftsaufgaben im Bundesstaat, in: VVDStRL Heft 31, S. 13 u. 51 (1973)
- Füßlein, Rudolf Werner, Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes (Art. 73), in: JÖR 1, 477
- Gallwas, Hans-Ulrich,
Schneider, Jochen,
Schwappach, Jürgen,
Schweinoch, Joachim und
Steinbrinck, Tilo, Datenschutzrecht, Kommentar und Vorschriftensammlung, 1979
- Giese, Friedrich /
Schunck, Egon, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt 1976, 9. Auflage

- Götz, Volkmar, Das Recht der Wirtschaftssubventionen, Berlin 1966
- Groth, Otto, Die unerkannte Kulturmacht, Bd. 1, Berlin 1960
- Haenel, Albert, Deutsches Staatsrecht, Bd. 1, 1892
- Haft, Fritjof, Elektronische Datenverarbeitung im Recht, Berlin 1970
- Hamann, Andreas / Lenz, Helmug, Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, 3. Auflage 1970
- Handwörterbuch des Postwesens 2. Auflage Frankfurt (Main) 1953
bearb. von
Hans Rackow
Gerhard Lapp
Ludwig Kämmerer
Wolfgang Breithaupt
Gotthard Lowag
Hg. v. Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen
- Hartkopf, Günter, Zur Lage der Bundesverwaltung nach 30 Jahren Grundgesetz, in: DÖV 1979, 350
- Haueisen, Fritz, Zur Zulässigkeit, Wirksamkeit und Nichtigkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrages, in: NJW 1969, 122
- Haupt, Dieter / Petersen, Heinz, Rechnernetze und Datenfernverarbeitung - Fachtagung der GI und NTG Aachen, März/April 1976 (Informatik-Fachberichte), Berlin, Heidelberg, New Yorck
- Haupt, Günter, Über faktische Vertragsverhältnisse, Leipzig, 1941
- Hellmuth, H. System des deutschen Post-, Telegraphen- und Fernsprech-Verkehrsrechts im Grundriß, Nürnberg 1929

- Herrmann, Günter, Fernsehen und Rundfunk in der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland, 1975
- Hofer, Herbert, Datenfernübertragung Außenstelle-Datenfernübertragung-Rechenzentrum-Betriebsabwicklung, Berlin, New York, 1973
- Hoffmann, Michael J.A., Datenfernverarbeitung, Berlin, New York, 1973
- Hoffmann-Riem, Wolfgang, Chancengleichheit in zukünftigen Kommunikationssystemen, Rechtspolitische Erwägungen zur Weiterentwicklung elektronischer Medien, insbesondere des Kabelfernsehens, in: ZRP 1976, 291
- Ipsen, Hans Peter / Zacher, Hans F., Verwaltung durch Subventionen, in: VVDStRL Heft 25, S. 257 u. 308 (1967)
- Jarren, Ottfried, Medienökologie statt Medienpolitik, in: Die neue Gesellschaft, 1979, S. 1004
- Jarass, Hans-D., Die Freiheit der Massenmedien: zur staatlichen Einwirkung auf Presse, Rundfunk, Film und andere Medien, Baden-Baden, 1978
- Die Freiheit des Rundfunks vom Staat, Berlin 1981
- Politik und Bürokratie als Elemente der Gewaltenteilung, 1975
- Jauernig, Othmar, Anstaltsbenutzung und Minderjährigenrecht, in: NJW 1972, S. 1 u. S. 1309
- Kämmerer, Ludwig, Faktisches Vertragsverhältnis und Postbenutzung, in: Postarchiv 1941, S. 397

- Kämmerer, Ludwig, Post und Staat, in: Postarchiv 1940, S. 685
- Die Rechtsnatur der Bundespost, in: DVBl. 1966, S. 396
- Kaiser, Wolfgang, Kabelkommunikation und Kommunikationsvielfalt, Eine Problemanalyse zur Gestaltung von Pilotprojekten unter dem Aspekt der Wirkung auf die Presse, Münschen 1978
- Kaltefleiter, Werner / Wildenmann, Rudolf, Funktionen der Massenmedien, 1967
- Kanzow, Jürgen, Neue Formen der Telekommunikation, in: ÖWD 1979, S. 106
- Kassel, Hans / Strnad, Peter, Datenschutz und Datensicherung, Lexikon, Berlin, München, 1978
- Kemper, Gerd Heinrich, Pressefreiheit und Polizei, Berlin, Jur. Diss., 1964
- Kewenig, Wilhelm A., Die Länder wollen nicht blockieren, in: Sonderdruck aus "Die Berliner Wirtschaft", Nr. 20 vom 20. Oktober 1981, (Hg.: IHK-Berlin)
- Kisker, Gunter, Neue Aspekte im Streit um den Vorbehalt des Gesetzes, in: NJW 1977, 1313
- Klein, Friedrich, Das Verhältnis von Gesetzgebungszuständigkeit und Verwaltungszuständigkeit nach dem Grundgesetz, in: AöR 88 (1963), S. 377
- Klein, Hans-H., Rundfunkfreiheit, München 1978
- Verwaltungskompetenzen von Bund und Ländern in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, Bd. 2, 1976, S. 277 ff

- Klein, Hans-H., Zum Begriff der öffentlichen Aufgabe, in: DÖV 1965, S. 755
- Klingler, Ulrich,
Mahler, Gerhard,
Müller-Using, Detlev, Die Rechtsprechung zum Fernmelderecht von 1970 bis 1972, Jahrbuch des elektrischen Fernmeldewesens, 1973, S. 35 ff
- Koch, Günter, Zur Frage der Zuordnung der neuen audiovisuellen Medien zum Rundfunk in Art. 5 Abs. I 2 GG, Diss. Hamburg, 1979
- Koellreutter, Otto, Deutsches Staatsrecht, Stuttgart, Köln, 1953
- Kölble, Josef, Zur Lehre von den - stillschweigend - zugelassenen Verwaltungszuständigkeiten des Bundes, in: DÖV 1963, 660
- König, Eberhard, Die Teletexte, Versuch einer verfassungsrechtlichen Einordnung, in: Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht an der Universität zu Köln, Bd. 30, München 1980
- Köttgen, Arnold /
Ermacora, Felix, Die Organisationsgewalt, in: VVDStRL Heft 16, S. 154 u. 191 (1958)
- Köttgen, Arnold, Das Bundesverfassungsgericht und die Organisation der Verwaltung, in: AöR Bd. 90 (1965), S. 205
- Der Einfluß des Bundes auf die deutsche Verwaltung und die Organisation der bundeseigenen Verwaltung, in: JÖR N.F. Bd. 3 (1954), 77
- Kommission für den Ausbau des technischen Kommunikationssystems (KtK), Telekommunikationsbericht, Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen (Hg.) Bonn, 1976, nebst Anlage Bd. 1 - 8

- | | |
|--|--|
| Kownatzki, Herrmann, | Die Geschichte des Begriffs und der Begriff der Post nebst einem Anhang über die Entstehungszeit der Post, in: Archiv für Post und Telegraphie, 1923, S. 377 |
| Krath, Herbert, | Bundespost und Kabelfernsehen, Monopol der Netzträgerschaft? in: ZPF 3/78, S. 32 |
| Krause, Peter, | Die Willenserklärungen des Bürgers im Bereich des öffentlichen Rechts, in: Verw.Archiv 1970, S. 297 (300) |
| Kröger, Klaus, | Vor dem Ende des Rundfunkmonopols der öffentlichen Rundfunkanstalten, in: NJW 1979, 2537 |
| Kuhrt, Paul Friedrich,
Giesecke, Rolf und
Mauer, Valentin, | Datenfernübertragung, in: Schriftenreihe Datenverarbeitung, Dresden, Köln und Opladen, 1966 |
| Kull, Edgar, | Entscheidungshilfen für Medienpolitik, in NJW 1980, 1608 |
| Laband, Paul, | Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. 3, Neudruck der 5. Auflage von 1913, Aalen, 1964 |
| Laforet, Wilhelm, | Verwaltung und Ausführung der Gesetze nach dem Bonnder Grundgesetz, in: DÖV 1949, S. 221 |
| Lange, Bernd-Peter, | Neue Medien - alte Probleme? in: Das Parlament, Beilage aus Politik und Zeitgeschichte, 1977, B. 32 |
| - | Medienentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 1979, S. 594 |
| Lassar, Gerhard, | Die Zuständigkeitsverteilung auf dem Gebiet des Verkehrswesens, in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts, 1. Bd., 1930 |

- Leibholz, Gerhard /
Rinck; Hans Justus,
Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar anhand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts
- Leisner, Walter,
Gesetzmäßigkeit der Verfassung,
in: JZ 64, 201
- Von der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze zur Gesetzmäßigkeit der Verfassung, in: Recht und Staat Nr. 286/287, Tübingen 1964
- Lenk, Klaus,
(Hg.) Informationsrechte und Kommunikationspolitik, Entwicklungsperspektiven des Kabelfernsehens und der Breitbandkommunikation, Darmstadt 1976
- Lerche, Peter,
Die Kirchen und die neuen Entwicklungen im Rundfunkbereich - verfassungsrechtlich gesehen, in: Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche, (hrsg. v. J. Krautscheidt u. H. Marré), Bd. 13, 1978, S. 89 ff
- Rundfunkmonopol - Zur Zulassung privater Fernsehveranstaltungen, Frankfurt, 1970
- Lerche, Peter /
Bülck, Hartwig,
Förderalismus als nationales und internationales Ordnungsprinzip, in: VVDStRL 21, S. 1 u. 66 (1964)
- Lieb, Wolfgang /
Habermann, Christoph,
Das Parlament soll in einer zentralen Aufgabe ausgeschaltet werden, Stellungnahme zum Entwurf eines baden-württembergischen Landesmediengesetzes, in: Frankfurter Rundschau vom 19. Mai 1982, S. 10 u. 18
- Lieb, Wolfgang,
Kabelfernsehen und Rundfunkgesetz, Berlin, 1974

- Liesegang, Helmut, **C.F.** Die verfassungsrechtliche Ordnung der Wirtschaft, Zentralfragen und Strukturprinzipien, unter besonderer Berücksichtigung grundrechtstheoretischer Überlegungen, Hamburg 1977
- Löffler, Martin Brauchen wir einen neuen Presse- und Rundfunkbegriff?, in: NJW 1980, 1612
- Presserecht, Kommentar Bd. I, München 1969
- Luhmann, Niklas, Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung, Eine verwaltungswissenschaftliche Untersuchung, Berlin 1966
- Maletzke, Gerhard Psychologie der Massenkommunikation, Theorie und Systematik, Neudruck 1972
- v. Mangoldt, Hermann/
Klein, Friedrich Das Bonner Grundgesetz, Berlin 1957 (Bd. I) 1966 (Bd. II)
- Martens, Wolfgang, Prinzipien der Leistungsverwaltung, in: Festschrift H.J. Wolff, 1973, S. 429
- Maser, Siegfried, Grundlagen der allgemeinen Kommunikationstheorie, 2. Auflage, Berlin 1973
- Matthöfer, Hans Funktion der Bundesunternehmen in der Marktwirtschaft, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 111 vom 26. September 1979, S. 1032
- Maunz, Theodor,
Dürig, Günter
Herzog, Roman
Scholz, Rupert, Grundgesetz, Kommentar
- Maunz, Theodor, Deutsches Staatsrecht, München 1980
- McQuail, Denis, Soziologie der Massenkommunikation, Berlin 1973, in: Beiträge zur Medientheorie und Kommunikationsforschung Bd. 10

Meckel, Heinz /
Kronthaler, Otto,

Das Bundesministerium für das
Postwesen und die Deutsche Bun-
despost, Frankfurt 1967

Medienbericht der
Bundesregierung,

Bericht der Bundesregierung über
die Lage von Presse und Rundfunk
in der Bundesrepublik, 1978, BT-
Dr. 8/2264, S. 100 f

Medienpolitischer
Beschluß des Bun-
deskabinetts

vom 26. September 1976, in:
Film und Recht, 1979, in:
Bulletin des Presse- und In-
formationsamtes der Bundesre-
gierung, Nr. 121, S. 1125 vom
10. Oktober 1979

-

vom 24. Juni 1981, in: Bulletin
des Presse- und Informations-
amtes der Bundesregierung Nr.
63, S. 533 vom 27. Juni 1981

Medienpolitische
Überlegungen der
Bundesregierung

in: Film und Recht, 1980, S. 194
(BT-Drucksache 8/3699 vom 26. Fe-
bruar 1980, S. 187/190)

Mestmäcker, Ernst-Joachim,

Bildschirmtext, Rechtsgrundlagen
und Auswirkungen auf die Mit-
glieder des Deutschen Reisebüro-
Verbandes e.V., Frankfurt o.J.

Meyer, Georg /
Anschütz, Gerhard,

Lehrbuch des deutschen Staats-
rechts, 7. Auflage, 1919

Micklitz, Hans-Wolfgang

Verbraucherschutz und Bildschirm-
text, in: NJW 1982, S. 263

Model, Otto /
Müller, Klaus,

Grundgesetz für die Bundesrepu-
blik Deutschland, Berlin u.a. 1981

Müller-Heidelberg, Klaus,

Verwaltungsrechtliche Probleme des
"maschinell hergestellten" Verwal-
tungsakts, in: DVBl. 1961, 12

Müller-Using, Detlev,

Neue meinungsbildende Form der
Telekommunikation, in: ZPF 4/77,
S. 24 ff

- v. Münch, Ingo, 6Hg.) Grundgesetz Kommentar, München 1981, Bd. 1 u. 2
- v. Mutius, Albert, Allgemeine Bindungswirkung verfassungskonformer Gesetzinterpretation durch das Bundesverfassungsgericht? in: Verw.Archiv 67 (1976), S. 403
- Naschold, Frieder, Systemsteuerung, Berlin, Köln, 1969
- Nawiasky, Hans, Die Grundgedanken des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart, Köln, 1950
- Neugebauer, Eberhard, Fernmelderecht mit Rundfunkrecht, Berlin 1929
- Unser Fernmelderecht - ein Überblick und Ausblick, in: Deutsche Verkehrszeitung 1936, S. 67
- Niggel, A., Postverkehrsgesetze des Deutschen Reichs, 2. Auflage 1928
- Die Rechtsbeziehungen zwischen der Deutschen Reichspost und ihren Benutzern, in: Jahrbuch für Post und Telegraphie, 1928/29
- Deutsches Postrecht, 2. Auflage 1932
- Nolle, Friedrich K., Datenfernverarbeitung - Systeme, Betriebsweisen, Anwendungen, Köln-Braunsfeld, 1970
- Nordrhein-Westfalen, Öffentliche Anhörung über Bildschirmtext im Hauptausschuß des Landtags vom 31. Januar 1980, Stenographischer Bericht, Abschlußprotokoll 8/1789

- Ohnheiser, Ferdinand, Postrecht, Kommentar, Heidelberg 1980
- Ohmann, Fritz, Die Anfänge des Postwesens und die Taxis, Leipzig, 1909
- Oppermann, Thomas, Nach welchen Grundsätzen sind das öffentliche Schulwesen und die Stellung der an ihm Beteiligten zu ordnen? Gutachten (zum 51. Deutschen Juristentag, 1976)
- Ordemann, Hans-Joachim / Schomerus, Rudolf, Bundesdatenschutzgesetz, Kommentar, 2. Auflage, München 1978
- Ossenbühl, Fritz, Bestand und Erweiterung des Wirkungskreises der Deutschen Bundespost, Berlin, 1980
- Verfassungsrechtliche Probleme der kooperativen Schule, 1977
- Rechtliche Grundlage der Erteilung von Schulzeugnissen, 1978
- Schule im Rechtsstaat, in: DöV 1977
- Paptistella, Gertrud, Zum Rundfunkbegriff des Grundgesetzes, in: DöV 1978, 495, (Anmerkung zu OVG Münster, in: DöV 1978, 519)
- Medientechnische Neuentwicklungen und Rundfunkbegriff, in: DöV 1978, 750
- Peters, Hans, Öffentliche und staatliche Aufgaben, in: Festschrift für Nipperdey, 1965, S. 877
- Die Stellung des Bundes in der Kulturverwaltung nach dem Bonner Grundgesetz um Recht und Gerechtigkeit, in: Festgabe für Erich Kaufmann, Stuttgart, Köln 1950

- v. Petersdorff, Ulrich, Das Kompetenzproblem und die datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit bei Bildschirmtext, in: Datenschutz und Datensicherung 2/1981, S. 83; = Analysen und Prognosen, Heft 74, 1981, S. 24
- Pfister, Helmut, Schwerpunkte der technischen Weiterentwicklung des Postwesens, in: ZPF 7/79, S. 24
- Podlech, Adalbert, Verfassungsrechtliche Probleme öffentliche Informationssysteme, in: Datenverarbeitung und Recht, Bd. 1, 1972/73, S. 149
- Verfassungsrechtliche Probleme öffentlicher Informationssysteme, in: Münchner Ringvorlesung EDV und Recht - Möglichkeiten und Probleme, (Hg. Arthur Kaufmann), in: EDV und Recht, Bd. 6, München, Berlin 1973
- Popper, Hans, Rechtsprobleme der automatisierten Verwaltung, in: DVBl. 1977, 509
- Püttner, Günter, Die öffentlichen Unternehmen, Verfassungsfragen zur wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand, Berlin, Zürich 1969
- Ratajczak, Heinz, Der Ausbau der Kommunikationssysteme und die Interessen der Arbeitnehmer, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 1979, S. 589
- Raubold, E. Rechnernetze in der Bundesrepublik - Ein Situationsbericht
- Reimann, Horst, Kommunikationssysteme, Tübingen, 1974, in: Heidelberger Soziologische Bd. 7

- Ribbeck, Werner, Grundlagen der Time-sharing-Anwendung, in: VDI-Taschenbücher, T 34, Düsseldorf 1972
- Roeber, Georg, Zur rechtlichen Problematik der audiovisuellen Systeme, Tatsachen und Begriffe, in: Film und Recht, 1973, S. 314
- v. Rönne, Paul, Verfassung des Deutschen Reichs vom 16. April 1871, Berlin 1904
- Rottmann, Frank, Die "wesensmäßige und historische Zugehörigkeit" und der Gesichtspunkt der "Rechtseinheit" als Elemente der Konkretisierung von Kompetenznormen, in: DVBl. 1974, 407
- Rudolf, Walter / Meng, Werner, Rechtliche Konsequenzen der Entwicklung auf dem Gebiet der Breitbandkommunikation für die Kirchen, Gutachtliche Äußerung für die Publizistische Kommission der Deutschen Bischofskonferenz, Köln 1978
- Rupp, Eric P., Bildschirmtext, Technik-Nutzung-Marktchancen, München 1980
- Rupp, Hans Heinrich, Verfassungsrechtliche Aspekte der Postgebühr und des Wettbewerbs der Deutschen Bundespost mit den Kreditinstituten, Köln 1971
- Grundfragen der heutigen Verwaltungsrechtslehre, Verwaltungsnorm und Verwaltungsrechtsverhältnis, Tübingen 1965
- Sautter, Karl, Geschichte der Deutschen Post, (Teil 3), 1951
- v. Seydel, Max, Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich, 2. Auflage, 1897

- Schäfer, Hans, Die bundeseigene Verwaltung,
in: DÖV 1958, S. 241
- Scheuner, Ulrich, (Hg.) Die staatliche Einwirkung
auf die Wirtschaft, in: Dokumen-
tationen zum öffentlichen Recht,
Frankfurt 1971
- Pressefreiheit, in: VVDStRL 22,
S. 1 ff
- Schick, Walter, Bonner Grundgesetz und Weimarer
Verfassung - heute, in: AÖR 94,
353
- Schluchter, Wolfgang, Aspekte bürokratischer Herrschaft,
Studien zur Interpretation der
fortschreitenden Industriegesell-
schaft, München 1972
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno / Kommentar zum Grundgesetz für die
Klein, Franz, Bundesrepublik Deutschland,
5. Auflage 1980
- Schmidt-Assmann, Eberhard, Verwaltungsorganisation zwischen
parlamentarischer Steuerung und
executivischer Organisationsge-
walt, in: Festschrift für H.-P.
Ipsen, 1977, S. 333
- Schmidt, R., Anmerkung zum BVerwG, Urteil vom
6. Oktober 1967, ArchPF 1968, 227
- Schmidt, Walter, Bundespost und Bundesbahn als
Aufgaben der Leistungsverwaltung,
in: NJW 1964, S. 2390
- Schmitt Glaeser, Walter, Kabelkommunikation und Verfassung,
Das privatrechtliche Unternehmen
im "Münchner Pilotprojekt", in:
Schriften zum öffentlichen Recht,
Bd. 364, Berlin 1979

- Schnapp, Friedrich E., Grundbegriffe des öffentlichen Organisationsrechts, (S. 68) Ausgewählte Probleme des öffentlichen Organisationsrechts (S. 293), in: JURA 1980, S. 68 u. 293
- Schneider, Carl, Datenverarbeitungslexikon 1970
- Schoening, Jürgen, Rechtliche Auswirkungen der Technisierung der Verwaltung auf das System der öffentlich-rechtlichen Ersatzleistungen, Diss. Bochum,
- Scholz, Rupert, Audiovisuelle Medien und bundesstaatliche Gesetzgebungskompetenz, 1976
- Ausschließliche und konkurrierende Gesetzgebungskompetenz von Bund und Ländern in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Festgabe BVerfG II, 1976
- Schulze, Herrmann, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, Bd. II, Leipzig, 1881
- Sendler, Hans, Rechtsprobleme personenbezogener Datenverarbeitung im öffentlichen und privaten Bereich, in: Datenschutz und Datensicherung 2/1977, S. 59
- Silbermann, Alfons /
Krüger, Udo M., Soziologie der Massenkommunikation, Stuttgart 1973, in: Urban Taschenbücher Bd. 166
- Simitis, Spiros,
Dammann, Ulrich,
Mallmann, Otto,
Reh, Hans-Joachim, Kommentar zum Bundesdatenschutzgesetz, Frankfurt 1981
- Simitis, Spiros, Rechtliche Anwendungsmöglichkeiten kybernetischer Systeme, 1966

- Stammmler, Dieter, Kabelfernsehen und Rundfunkbegriff, in: AFP 1975, S. 747
- Zusammenwirken von privatem und öffentlich-rechtlichem Medienbereich, in: Rundfunk und Fernsehen, 1979, S. 171
- Starck, Christian, Zur notwendigen Neuordnung des Rundfunks, in: NJW 1980, 1359
- Stephan, Günter, Gewerkschaftliche Medienpolitik - Auftrag und Notwendigkeit, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 1979, 589
- Stern, Klaus, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, München 1980
- Stern, Klaus / Burmeister, Joachim, Die Verfassungsmäßigkeit eines landesrechtlichen Planungsgebots für Gemeinden, Düsseldorf 1975
- Strauch, Dietmar / Lowe, Gerhard, (Hg.) Bildschirmtext, Facetten eines neuen Mediums, München, Wien, 1980
- Tettinger, Peter J., Neue Medien und Verfassungsrecht, München, 1980
- Tomuschat, Christian, Verfassungsgewohnheitsrecht? Eine Untersuchung zum Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg 1972
- Villiger, Robert Markus, Möglichkeiten, Probleme und Auswirkungen der Datenfernverarbeitung, Hamburg, Berlin, 1969
- Vogt, Alfred, Das Rechtsverhältnis zwischen Postanstalt, Absender und Empfänger beim Briefverkehr innerhalb Deutschlands, Kölner Dissertation, 1934

- Wagner, Helmut, Das Rechtsverhältnis zwischen der Deutschen Bundespost und den Benutzern ihrer Einrichtungen, Würzburger Dissertation, 1959
- Walter, Helmut R. / Fischer, Rolf A., (Hg.) Informationssysteme in Wirtschaft und Verwaltung, in Zusammenarbeit mit GES, Gesellschaft für elektronische Systemforschung e.V., Buhl, Berlin, New York 1971
- Weber, Werner, Selbstverwaltungskörperschaften in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Festgabe BVerfG 1976, Bd. II, S. 331
- Wessel, Frenz, Der Kraftomnibusverkehr der Bundespost und das Grundgesetz, in: DVBl. 1957, 477
- Wesreuther, Felix, Die Gesetzesbindung der Verwaltung und ihre Grenzen, in: DVBl. 1964, S. 893
- Wieacker, Franz, Recht und Automation, in: Festschrift für Eduard Böttcher, 1969
- Wildenmann, Rudolf / Kaltefleiter, Werner, Funktionen der Massenmedien, Bonn 1965
- Wilke, Dieter / Schachel, Jens, Probleme fiskalischer Betätigung der öffentlichen Hand, in: Wirtschaft und Verwaltung, 1978, S. 95
- Wimmer, Raimund, Nach welchen Grundsätzen sind das öffentliche Schulwesen und die Stellung der an ihm Beteiligten zu regeln?, in: JZ 1976, 457
- Witte, Eberhard, Telekommunikation als öffentliche und unternehmenspolitische Aufgabe der Deutschen Bundespost, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZfögwU), 1978, S. 23

- | | |
|---------------------------------------|--|
| Witte, Eberhard, | Bundespost als öffentliches Unternehmen, in: ÖWG 1979, S. 97 |
| Wolcke, Alfred, | Postrecht, 1900 |
| Wolff, Hans-Julius /
Bachof, Otto, | Verwaltungsrecht I, 9. Auflage,
München 1974 |
| - | Verwaltungsrecht II, 4. Auflage
1976 |
| - | Verwaltungsrecht III, 4. Auflage
1978 |
| Würzburger Papier, | Zweiter Bericht der Rundfunkre-
ferenten der Länder zur Frage des
Rundfunkbegriffs, insbesondere der
medienrechtlichen Einordnung von
Videotext, Kabeltext und Bild-
schirmtext (Teleschriftformen),
vom 29. Mai 1979, in: Film und
Recht, 1979, S. 364 |
| Zehner, Guenter, | (Hg.) Fernsehstreit vor dem Bun-
desverfassungsgericht, 1. Bd. 1964 |
| Zeidler, Karl, | Über die Technisierung der Ver-
waltung, 1959 |
| - | Ausführung von Landesgesetzen durch
Bundesbehörden, in: DVBl. 60, S. 573 |
| ohne Verfasser | Zusammenstellung der Gesetzesbe-
gründung zum Postverwaltungsge-
setz, in: ArchPF 1953, 442 |
| ohne Verfasser | Bildschirmtext, Videotext - Text-
kommunikation für Haushalt und
Büro, in: data report 14 (1979)
Heft 5, S. 39 |

Lebenslauf:

Ulrich von Petersdorff,	geb. 29. März 1945 in Bad Wildungen
Abitur	1966 in Marburg
Studium	in Marburg/Lahn (Soziologie, Psychologie; Rechtswissenschaften) und Speyer (Organisations- und Verwaltungswissenschaft)
	Rechtsreferendar in Berlin, nach dem 2. Staatsexamen Rechtsanwalt und Pressereferent; seit 1979 in der Berliner Verwaltung tätig und dort überwiegend mit Datenschutzfragen bei der Einführung Neuer Medien befaßt. Zur Zeit Referent beim Berliner Datenschutzbeauftragten

